Recibler les priorités

Vingt-cinquième Exposé annuel

Conseil économique du Canada 1988

Recibler les priorités

Recibler les priorités

Conseil économique du Canada
Vingt-cinquième Exposé annuel
1988

89-05106/

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1988

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue EC21-1/1988F
ISBN 0-660-92487-0

The Annual Review is also available in English under the title: *Back to Basics*.

Table des matières

Membres du Conseil économique du Canada vii

Avant-propos ix

Sommaire xi

1 Vingt-cinq ans plus tard. . . 1
À long terme 3
Le prix des produits de base 3
À nouvelles industries, nouvelles compétences 5
Une nouvelle distribution du pouvoir économique 6
L'Exposé en bref 7

2 Les perspectives à moyen terme 9
Trois motifs de préoccupation 9
Les déséquilibres du compte courant 9
Le déficit budgétaire des États-Unis 11
L'endettement du Tiers-Monde 13
Les perspectives économiques 15
Les États-Unis 15
Le Canada 17
Des compromis difficiles 19
Une différenciation régionale grandissante 21
Les politiques budgétaire et monétaire 23
Épargne et investissement 25
Conclusion 26

3 Un marché du travail en transition 27
Le déséquilibre du marché du travail 27
Aléas sur les marchés des produits de base 29
La structure industrielle régionale 31
Les politiques 33
Résumé 34
Les changements sectoriels et le marché du travail : le cas du secteur tertiaire 34
La croissance de l'emploi dans les services 35
La qualité des emplois 37
Les compétences requises 38
Conclusion 40

4 Scruter l'avenir 43
Des systèmes étroitement liés 43
Le développement économique et l'environnement 44
Interdépendance des systèmes et élaboration des politiques 45

Le nouveau système économique mondial 47
La convergence 47
La différenciation 48
La mutipolarité 49
L'interdépendance 49
Le secteur tertiaire 49
Les impératifs de la dimension internationale 50
Le Canada à l'heure des choix 52
S'imposer sur le marché international 52
Les ressources humaines 53
L'enseignement et la formation 55
L'organisation du travail et les relations entre employeurs et employés 55
Une nouvelle répartition du revenu 56
Conclusion 57

5 Priorités, cibles et objectifs 59
Établissement des objectifs 59
Les nouvelles cibles 60
Le recentrage des politiques 62
L'amélioration de la compétitivité 64
Le perfectionnement des ressources humaines 66
L'enseignement 66
Les programmes axés sur le marché du travail 67
Le rôle de l'industrie 68
Les initiatives locales 69
Conclusion 69

Commentaires 71

Appendices

A Tableaux complémentaires 75
B Mesures de l'inégalité du revenu d'emploi 81

Notes 83

Liste des tableaux et des graphiques 87

Liste des collaborateurs 89

Ce rapport est le fruit des délibérations des membres du Conseil économique du Canada. MM. Raymond Koskie et William Mackness présentent des commentaires additionnels à la fin du texte du rapport.

Membres du Conseil économique du Canada

JUDITH MAXWELL, présidente
CAROLINE PESTIEAU, présidente associée et directrice du Conseil
HARVEY LAZAR, président associé et directeur du Conseil

MILLER H. AYRE
Président et administrateur en chef
Ayre's Limited
St. John's (T.-N.)

DIANE BELLEMARE
Professeure
Département d'économique
Université du Québec à Montréal
Montréal

JALYNN H. BENNETT
Vice-présidente, Expansion des opérations
La compagnie d'Assurance-Vie Manufacturers
Toronto

JACQUES BOUGIE
Président
Les entreprises Alcan
Montréal

MARTIN I. CHERNIN
Vice-président
Pearl Realty Company Limited
Sydney (N.-É.)

DIAN COHEN
Présidente
Productions Dian Cohen
Montréal

ALIX GRANGER
Vice-présidente
Pemberton, Houston, Willoughby, Inc.
Vancouver

YVES GUÉRARD
Président
Groupe Sobeco Inc.
Montréal

CHESTER A. JOHNSON
Président et administrateur en chef
Western Pulp Inc.
Vancouver

RAYMOND KOSKIE
Koskie & Minsky
Cabinet d'avocats
Toronto

WILLIAM MACKNESS
Doyen
Faculté d'administration
Université du Manitoba
Winnipeg

RAYMOND J. NELSON
Président
Nelson Lumber Co. Ltd.
Lloydminster (Alberta)

CONSTANTINE E. PASSARIS
Professeur
Département d'économique
Université du Nouveau-Brunswick
Fredericton

BARTLETT B. ROMBOUGH
Président et administrateur
en chef
PanCanadian Petroleum Limited
Calgary

STEVE A. STAVRO
Président
Knob Hill Farms Ltd.
Scarborough

KEN W. STICKLAND
Président
KenAgra Management Services Ltd.
Edmonton

NORMAN E. WALE
Vice-président, Relations avec
les investisseurs et l'industrie
Canadien Pacifique Limitée
Montréal

H. GRAHAM WILSON
Vice-président et secrétaire
Dofasco Inc.
Hamilton

Membres dont la nomination a été annoncée après la rédaction finale de l'Exposé :

ALAN A. BORGER
Président
Ladco Company Limited
Winnipeg

LÉON COURVILLE
Vice-président exécutif
Banque nationale du Canada
Montréal

THOMAS J. COURCHENE
Professeur
Département d'économique
Queen's University
Kingston

MARCEL PEPIN
Professeur
École de Relations industrielles
Université de Montréal
Montréal

Avant-propos

Lors de la création du Conseil économique du Canada, en 1963, le pays commençait à se relever d'une longue période de récession. Avec le recul, nous constatons que le Conseil et les Canadiens en général avaient raison d'être optimistes à l'époque, parce que le Canada était sur le point de connaître une des périodes d'expansion économique les plus longues et les plus vigoureuses de son histoire.

Le Conseil fête cette année son vingt-cinquième anniversaire, mais la situation actuelle l'incite à se montrer plus prudent, à cause, d'une part, de l'instabilité de l'économie mondiale et, d'autre part, de la nécessité de songer à la fois au risque d'inflation et à celui d'une récession dans une économie qui en est déjà à sa sixième année d'expansion ininterrompue.

À ce stade du cycle conjoncturel, il pourrait être tentant pour les Canadiens de se borner à une vue à court terme et de ne s'efforcer d'éviter que les écueils de l'inflation et de la récession. Cet objectif est certes important, mais le Conseil a pour rôle d'encourager les Canadiens à voir au-delà du court terme. Voilà pourquoi notre Exposé annuel brosse un tableau du dernier quart de siècle et décrit les tendances susceptibles d'influer sur l'économie mondiale jusqu'au début du siècle prochain. Nous avons procédé à cette analyse afin de rajuster nos cibles de performance (dont la dernière révision remonte à 1983) et recommander des mesures qui aideront les Canadiens à les atteindre. Essentiellement, les nouvelles cibles et mesures proposées ici plaident en faveur d'un retour aux éléments de base d'une économie en santé. En substance, le Conseil estime que le Canada doit développer la souplesse nécessaire pour faire face aux événements imprévisibles qui surviennent toujours dans une économie mondiale en pleine mutation.

Ce Vingt-cinquième Exposé annuel a été préparé sous la direction de Keith Newton et de Ross Preston, tous deux assumant les fonctions de directeur principal de la recherche au Conseil, en consultation avec des chercheurs rattachés à différents projets. Au nom des membres du Conseil, je tiens à les remercier de leur dynamisme et de leur dévouement.

Judith Maxwell
Présidente

Sommaire

Le 25e anniversaire du Conseil économique nous donne l'occasion de prendre du recul, pour faire le point sur la performance économique du Canada ces 25 dernières années, et de scruter l'avenir, pour évoquer les défis que nous réserve le siècle prochain.

Le Canada est beaucoup plus riche qu'il y a 25 ans. Les Canadiens sont plus nombreux à travailler, la production par travailleur a augmenté de près de 50 % et le revenu personnel par habitant a doublé. La qualité de la vie s'est aussi améliorée à d'importants égards : les biens et services de consommation sont plus accessibles; la culture canadienne s'est étoffée; les Canadiens vivent plus vieux et peuvent consacrer davantage de temps à leurs loisirs.

Mais le parcours du dernier quart de siècle n'a pas été sans faute pour autant. La croissance a été interrompue par des récessions; le taux de chômage n'a pas cessé d'augmenter; les salaires réels diminuent depuis le milieu des années 70; et la dette publique s'est alourdie.

Les années 70, notamment, ont été marquées par une piètre performance : faible croissance de la productivité, taux d'inflation élevé, recul de la compétitivité et sorties de capitaux. Mais toutes ces faiblesses sont passées inaperçues pendant une bonne partie de la décennie, en raison de l'augmentation des prix des ressources, qui a fait augmenter les revenus réels. Par ailleurs, la dépréciation du dollar canadien après 1976 a dans une certaine mesure masqué la perte de compétitivité de nombreuses industries. Les Canadiens ont donc été particulièrement atteints par la récession mondiale de 1981-1982, parce qu'ils avaient trop longtemps négligé les conditions essentielles au bon fonctionnement de l'économie.

Mais les choses s'améliorent depuis quelque temps. Six années d'expansion se sont en effet traduites par un modeste regain de productivité, par plus d'un million de nouveaux emplois et par un ralentissement de l'augmentation des prix. Les entreprises ont amélioré leur situation financière et bon nombre d'entre elles sont devenues plus concurrentielles en mettant à profit les nouvelles technologies pour revitaliser leurs opérations.

Les progrès sont donc nombreux, mais il y a encore beaucoup à faire, surtout en ce qui concerne le chômage et le déficit budgétaire. En outre, certains indices de surchauffe laissent entrevoir le risque d'une recrudescence de l'inflation, et l'on craint que la longue période de croissance ne tire à sa fin.

S'il y a une leçon à tirer de la performance passée, c'est que l'imprévu est maintenant chose courante. Les revirements soudains des prix de l'énergie, les variations spectaculaires des prix des autres produits, et les oscillations marquées des taux d'intérêt et du cours des devises, par exemple, expliquent une bonne part de ce qui s'est produit depuis 25 ans. Certes, nous ne pouvons prédire les chocs que nous réserve l'avenir, mais en établissant des objectifs pour l'économie – et en nous donnant des politiques appropriées –, nous pouvons tout au moins nous prémunir contre les heurts imprévus, de manière à doter l'économie de la robustesse nécessaire pour s'adapter.

Établissement des objectifs

C'est sur cette toile de fond que le Conseil économique a mis au point de nouveaux objectifs de performance économique à moyen terme, pour remplacer ceux qu'il avait fixés en 1983, dans l'optique de la conjoncture d'après-récession qui régnait alors. Ces nouveaux objectifs reflètent la situation actuelle et notamment le fait qu'il y a désormais moins de ressources sous-utilisées qu'en 1983. Ils tiennent compte également de l'évolution structurelle de l'économie.

Les projections actuelles du Conseil – c'est-à-dire notre scénario de référence, qui s'appuie sur les hypothèses « les plus probables » pour la période 1988-1992 – indiquent que le Canada atteindra quelques-uns des nouveaux objectifs. Ainsi, par exemple, avec une croissance modérée, l'économie peut éviter la récession et une escalade rapide des taux d'augmentation des prix. Mais d'autres objectifs resteront hors de portée, à moins que l'on ne recible les politiques ou les priorités nationales. Sur le plan du chômage, par exemple, il faudra procéder à une application plus efficace des politiques structurelles.

En soi, cet écart n'a rien de surprenant, puisque les objectifs ont pour but d'amener les agents économiques à exploiter pleinement leur potentiel : syndicats, entreprises, État et autres. Les nouveaux objectifs sont ambitieux, et nous savons qu'ils seront difficiles à atteindre. Mais nous les croyons réalisables.

Selon les projections du Conseil, si l'on maintient les politiques actuelles, le taux de croissance de la productivité sera bien inférieur à notre cible, le taux de chômage et le déficit fédéral demeureront trop élevés, le taux moyen d'inflation dépassera aussi légèrement le plafond fixé, et l'objectif d'une croissance équilibrée entre les régions ne sera vraisemblablement pas atteint. Par contre, le Canada touchera la cible en ce qui concerne la croissance du PIB réel, celle de l'emploi et la dépendance à l'égard des capitaux étrangers. Dans l'encadré, nous comparons les nouveaux objectifs à ceux de 1983 et à notre scénario de référence.

Le Conseil recommande trois grandes priorités qui sont étroitement liées et qui, ensemble, constituent les conditions fondamentales d'une meilleure performance économique. En se fixant ces priorités pour les cinq prochaines années, le Canada se rapprocherait beaucoup plus des nouvelles cibles. Si les Canadiens reviennent aujourd'hui à l'essentiel, ils légueront à leurs enfants un héritage beaucoup plus riche pour relever les défis de demain.

Le recentrage des politiques

La première priorité est de recentrer les politiques budgétaire et monétaire à moyen terme. Pour ce faire, il faudra axer encore davantage la politique budgétaire sur l'austérité, de manière à pouvoir assouplir la politique monétaire. Le régime budgétaire actuel, avec ses imposants déficits année après année, exerce inévitablement des pressions à la hausse sur les taux d'intérêt et sur la valeur externe du dollar canadien. Et ces pressions ont, par ailleurs, des conséquences néfastes sur le taux de chômage, les disparités régionales, l'investissement, la productivité et la dette publique. Un resserrement de la politique budgétaire favoriserait à de nombreux égards la réalisation des nouveaux objectifs.

Cibles et projections

En pourcentage

	Cibles de 1983	Moyenne du scénario de référence pour 1988-1992	Nouvelles cibles pour 1988-1992
Croissance :			
Productivité	1,5 à 2	0,7	1,5 à 2
Emploi	2 à 3	2,1	1,5 à 2
PIB réel	3,5 à 5	3	3 à 4
Taux de chômage	6 à 8	7,6	5 à 7 en 1992
Taux d'inflation	5 ou moins	4,4	4 ou moins
Déficit fédéral en pourcentage du PIB	Réduction	4	2,5 ou moins en 1992
Rentrées nettes de capitaux en pourcentage du PIB	2 ou moins	1,4	2
Programmes sociaux	Conserver les objectifs et l'essentiel des programmes sociaux; améliorer l'efficience; et, dans la mesure du possible, combler les lacunes les plus flagrantes	...	Même objectif qu'en 1983
Développement régional	Équilibre en matière de croissance, de possibilités d'emploi et d'infrastructure sociale	...	Même objectif qu'en 1983

L'amélioration de la compétitivité

La deuxième priorité, c'est d'insister davantage sur la compétitivité. Les gouvernements peuvent *promouvoir* la compétitivité par des politiques qui ouvrent de nouveaux marchés d'exportation, favorisent la diffusion rapide des technologies et font une large place à l'instruction et à la formation. En plus d'appuyer l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, le Conseil endosse donc tout effort qui, comme les actuelles négociations commerciales multilatérales de l'*Uruguay Round*, vise à libéraliser le commerce des biens et des services, la circulation de la technologie et de l'information, et les échanges agricoles.

Diverses initiatives institutionnelles susceptibles de donner plus d'importance aux sciences et à la technologie – par exemple, la création du Conseil consultatif national des sciences et de la technologie – sont aussi les bienvenues.

Mais seule l'industrie peut *être* compétitive et, pour cela, elle a besoin de repères concrets qui lui permettent d'évaluer sa performance. Le Conseil recommande donc que les entreprises se donnent, par le truchement de leurs associations industrielles, divers indicateurs propres à leur industrie, à leurs produits, ou à leur technologie. Certaines entreprises et associations qui le font déjà obtiennent des résultats remarquables, mais il en reste bien d'autres qui pourraient leur emboîter le pas. Le Conseil souligne également la nécessité d'accroître la productivité dans les industries de services et d'améliorer la performance technologique du Canada, qui accuse un retard par rapport à ses principaux partenaires commerciaux. Le Conseil propose en outre que des organismes fédéraux effectuent des enquêtes périodiques dans le secteur des biens et dans celui des services pour mesurer le progrès en matière d'innovation technologique et de diffusion de la technologie. Le Conseil a déjà préparé le terrain pour une telle initiative en 1986.

Le perfectionnement des ressources humaines

Enfin, troisième priorité, il faut perfectionner les ressources humaines. C'est en effet le moyen le plus efficace de réduire le coût économique que représentent les longues périodes de chômage, les goulots d'étranglement créés dans l'appareil de production par les pénuries de main-d'œuvre spécialisée, et le coût élevé du soutien du revenu pour les chômeurs.

Le Conseil craint que les établissements d'enseignement ne soient en train de perdre leur crédibilité au moment même où ils devraient participer à l'effort stratégique nécessaire à l'amélioration de la qualité et de la souplesse de la main-d'œuvre. Le Conseil constate également avec inquiétude que des problèmes de partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces aient retardé la mise en application de certains programmes utiles et empêché un accord global sur les objectifs des politiques concernant les ressources humaines.

En général, les politiques de ressources humaines doivent être adaptées aux besoins des personnes et des collectivités. Pour ce qui est des programmes fédéraux visant le marché du travail, le Conseil estime que leurs objectifs sont appropriés, mais il soulève trois questions qui restent à résoudre : 1) l'efficacité avec laquelle les programmes atteignent les personnes qui ont besoin d'aide; 2) la réticence de certains établissements d'enseignement supérieur à élaborer des cours adaptés spécifiquement aux besoins des employeurs locaux; et 3) le sort des travailleurs âgés, qui semblent constituer l'un des groupes les plus désavantagés par la transformation de l'économie.

Le Conseil appuie sans réserve les efforts destinés à convaincre l'industrie de participer davantage à la formation, que ce soit au travail, dans les collèges communautaires locaux, ou par divers types de congés de formation. Enfin, le Conseil signale qu'il est avantageux de recourir à l'initiative locale pour exploiter le potentiel inutilisé des régions du Canada.

Les perspectives économiques à moyen terme

Le déficit budgétaire et celui du compte courant des États-Unis, les déséquilibres considérables du compte courant des pays industrialisés et l'énorme dette du Tiers-Monde

(1,2 billion de dollars) sont tous porteurs de perturbations éventuelles des marchés financiers et monétaires qui risquent d'assombrir sérieusement les perspectives pour toutes les économies, y compris celles du Canada et des États-Unis.

Dans son exposé des perspectives pour les cinq prochaines années, le Conseil commence par celles des États-Unis, puisque ce qui se passe chez nos voisins américains aura une influence déterminante sur la situation du Canada. Le Conseil voit comme une possibilité distincte pour les États-Unis un scénario à moyen terme de faible croissance comportant une récession. Un scénario de « forte croissance », où les États-Unis épongeraient leur double déficit, est moins probable, sans compter qu'il ajouterait aussi au risque d'une flambée de l'inflation. Un recentrage des politiques, qui comporterait une réduction du déficit budgétaire des États-Unis, ainsi qu'un assouplissement de la politique monétaire et d'une autre réduction du taux de change du dollar, contribuerait à réduire le double déficit des États-Unis et aiderait également le Canada grâce à l'abaissement des taux d'intérêt qui en découlerait. Le scénario « le plus probable », toutefois, est celui où des rentrées soutenues de capitaux étrangers continueraient de financer le double déficit, permettant ainsi aux États-Unis de différer encore le genre de mesures budgétaires sévères qui constitueraient pourtant un volet important de la solution à leurs problèmes économiques. C'est sur ce dernier scénario, qui suppose un ralentissement de la croissance en 1989 et 1990, que s'appuient nos projections pour le Canada.

Au Canada, deux dangers menacent la poursuite de l'expansion économique, soit la hausse des taux d'inflation et la possibilité d'une récession. Il y a d'ailleurs un lien entre les deux, dans la mesure où la crainte – voire, la réalité – d'une spirale inflationniste pourrait facilement pousser les autorités monétaires à hausser les taux d'intérêt, ce qui, au bout du compte, entraînerait une récession. Néanmoins, nous croyons qu'une saine gestion de l'économie permettra d'éviter les pires effets de ces deux menaces. C'est pourquoi le scénario de référence pour le Canada prévoit une croissance réelle modérée – 3 % par an en moyenne pour la période 1988-1992 –, qui devrait déboucher sur un taux de chômage de 7,3 % et un taux d'inflation de 4 % en 1992. En moyenne, la productivité du travail est censée croître de moins de 1 % par an, et les salaires réels varieront peu. Le rapport du déficit fédéral au PIB ne devrait diminuer que lentement – passant de 4,3 % en 1988 à 3,7 % en 1992 – alors que le déficit du compte courant se situera entre 1,3 et 1,6 % du PIB au cours de la même période.

L'élément le plus troublant du scénario de référence est l'inflation. L'évolution actuelle de plusieurs indicateurs affiche des signes de tension (par exemple, la reprise de la progression des prix des produits de base autres que les aliments et le pétrole, une certaine surchauffe dans le sud de l'Ontario, le resserrement des marchés du travail, l'augmentation du crédit). Bref, les pressions à la hausse sur les prix n'ont jamais été aussi fortes depuis 1981.

Néanmoins, le Conseil estime que le taux d'inflation n'atteindra pas les sommets des années 70 mais plutôt que les pressions inflationnistes seront contenues et que le taux d'augmentation des prix à la consommation plafonnera à tout juste plus de 5 % en 1989. Cette prévision s'appuie sur un certain nombre de facteurs. D'abord, le scénario de référence suppose un certain resserrement de la politique monétaire. Ensuite, la surabondance de pétrole et le niveau élevé des stocks de céréales limiteront les augmentations de prix dans les secteurs de l'énergie et de l'alimentation. Enfin, les décisions – celles du patronat comme celles des travailleurs – relatives aux prix et aux salaires semblent toujours influencées par les pénibles leçons de la récession de 1981-1982. Les entreprises semblent concentrer leurs efforts sur le contrôle des coûts et de la qualité pour l'emporter sur leurs concurrents; et les

travailleurs attachent plus d'importance à l'organisation du travail, au changement technologique et à la sécurité d'emploi qu'aux règlements salariaux.

La performance globale qu'annonce le scénario de référence est loin d'être satisfaisante, mais elle reflète néanmoins des compromis judicieux entre des objectifs conflictuels. Ainsi, à moins d'être alimentée par une meilleure performance de la productivité que celle que le Conseil prévoit actuellement, l'amélioration de la croissance entraînerait une accélération de l'inflation et une détérioration du solde des paiements courants, sans pour autant réduire sensiblement le taux de chômage ou le déficit fédéral. À l'inverse, un ralentissement de la croissance diminuerait les risques en matière d'inflation et de déséquilibre du compte courant, mais amènerait une détérioration de la situation budgétaire du gouvernement fédéral et une aggravation du chômage.

Si la croissance est plus lente que ce que prévoient les projections du scénario de référence, les disparités des taux de chômage régionaux – qui se sont déjà accentuées dans les années 80 – pourraient s'accroître encore. Cette conséquence semble liée à une diminution relative de l'emploi dans le secteur de la production de biens (essentiellement l'extraction minière et les industries manufacturières) en faveur du secteur des services. La nature des nouvelles possibilités d'emploi a considérablement creusé l'écart entre les demandeurs d'emploi et les emplois disponibles.

Le déséquilibre du marché du travail

Depuis 1960, le taux de chômage au Canada n'a pas cessé d'augmenter. La principale cause de cette augmentation a été la transformation de la structure industrielle, qui a créé un déséquilibre sur le marché du travail. Au cours de cette période, le Canada a évolué vers une situation caractérisée à la fois par un chômage plus élevé et par des postes vacants plus nombreux.

L'aggravation du déséquilibre entre l'offre de main-d'œuvre et les besoins des employeurs trouve son origine dans les aléas qui ont secoué les marchés des produits de base dans les années 70 et 80, dans la hausse des taux d'intérêt et dans la récession dont le second choc pétrolier (1979) a été l'un des éléments déclencheurs. Il en est résulté une accélération du taux de disparition des emplois, particulièrement dans le secteur des biens, ainsi qu'un changement radical dans la nature des nouveaux emplois créés.

L'accroissement du déséquilibre structurel du marché du travail se traduisait également par une augmentation du chômage de longue durée. La proportion de chercheurs d'emploi en chômage pendant une période de 53 semaines ou plus a en effet augmenté considérablement, passant d'entre 4 et 5 % durant les années 1980-1982 à environ 10 % entre 1983 et 1987, et elle n'a commencé à décliner que récemment. Pendant cette période également, la proportion de travailleurs âgés parmi les personnes en chômage de longue durée a progressé. Ce chômage prolongé est surtout répandu dans les régions où la restructuration industrielle des années 80 a été la plus radicale, à savoir au Québec et en Colombie-Britannique.

Au début des années 80, avec la récession, la tertiarisation de l'emploi s'est accélérée dans les cinq régions. Mais le chômage structurel a persisté durant la reprise qui a suivi, surtout

dans les provinces de l'Est et de l'Ouest, dont l'économie est la moins diversifiée et donc la moins capable d'accueillir les travailleurs forcés de quitter les industries de biens.

Bien que la croissance de l'emploi tertiaire ait été vigoureuse dans toutes les provinces pendant la reprise, de nombreux travailleurs ayant perdu leur emploi n'avaient ni la qualification ni la mobilité pour obtenir les nouveaux emplois. Entre-temps, les besoins de main-d'œuvre spécialisée du secteur des services ont évolué rapidement. Alors que les travailleurs du tertiaire passent habituellement pour peu qualifiés et mal rémunérés, une proportion croissante détient, en réalité, des emplois qui exigent une compétence élevée et sont très bien rémunérés dans le secteur financier, dans les services aux entreprises, et dans les transports, les communications et les services publics.

Le secteur tertiaire aura du mal à trouver les travailleurs spécialisés dont il a besoin. Les possibilités d'emploi dans les professions à faible qualification continueront d'augmenter, mais il y aura de moins en moins de femmes et de jeunes (qui occupaient traditionnellement ces emplois) pour répondre à la demande. De fait, le nombre de jeunes accusera une diminution marquée au milieu des années 90. Quant aux emplois à forte qualification dans le secteur des services, le problème sera de trouver les travailleurs ayant l'instruction ou la formation avancée nécessaire.

Devant ce déséquilibre entre les emplois offerts et la qualification des travailleurs en chômage, nous en venons à la conclusion que le moyen le plus efficace d'abaisser le taux de chômage est de miser sur les politiques de ressources humaines, et notamment sur les programmes axés sur les besoins des marchés locaux.

Une fenêtre sur le plus long terme

Dans ce Vingt-cinquième Exposé annuel, le Conseil a voulu sonder l'avenir vers l'an 2000 et les premières décennies du prochain millénaire. Les défis qui se poseront pour l'humanité seront, à bien des égards, très différents de ceux qu'il a fallu relever depuis la Seconde Guerre mondiale. Nous retenons ici trois importantes différences : 1) les nations du monde devront se donner une stratégie générale qui repose sur une conception unifiée des grands systèmes planétaires – économique, technologique, géopolitique, démographique et écologique; 2) dans la formulation de la politique économique nationale, les décideurs canadiens devront également prendre en compte les relations entre ces grands systèmes et, dans une plus large mesure qu'actuellement, les tendances de l'économie mondiale; et 3) l'évolution de cette économie mondiale – la convergence des niveaux de vie et le développement économique soutenu des nouveaux pays industrialisés – obligera le Canada à être encore plus compétitif. Dans ce contexte, les principaux outils d'intervention seront le commerce, la technologie et le perfectionnement des ressources humaines.

Certes, les grands enjeux de demain seront nouveaux, mais ils présenteront une étonnante similitude avec ceux que nous avons dégagés dans notre analyse des perspectives à moyen terme. L'amélioration de la performance économique canadienne pour le moyen terme passe en effet par la productivité, la compétitivité, l'instruction et la formation, qui seront tout aussi essentielles pour la prospérité canadienne dans une économie mondiale en mutation. Par conséquent, les Canadiens devront s'attaquer à certaines faiblesses fondamentales, en particulier en ce qui concerne la technologie. De plus en plus, à mesure que les pays moins développés s'accapareront la production à forte intensité de main-d'œuvre, les pays

industrialisés avancés comme le Canada devront miser sur les biens et services de haute technicité. Et pour réussir dans ces industries où le savoir prend une telle importance, les gestionnaires et les travailleurs canadiens auront besoin d'une instruction et d'une formation de premier ordre.

Le succès de l'économie canadienne dépend, bien sûr, d'une population active instruite et bien formée, capable de maîtriser les technologies nouvelles et des relations commerciales en constante évolution. Mais il dépend aussi d'un climat de relations syndicales-patronales qui repose sur la collaboration, la reconnaissance des intérêts communs, le sens de l'équité et la compassion. Il faut donc concevoir des politiques pour améliorer les relations syndicales-patronales et pour promouvoir le changement en matière d'organisation du travail.

Dans un monde en pleine mutation, il est essentiel également de maintenir un système de sécurité sociale qui soit à la fois efficace et équitable. S'ils acceptent cet impératif, les Canadiens seront plus disposés à s'adapter aux nouvelles réalités économiques. En ce sens, la politique sociale peut – et doit – être vue non seulement comme l'apanage d'une société compatissante, soucieuse d'aider ses démunis, mais aussi comme un élément d'une stratégie qui permettra au Canada de maintenir sa capacité concurrentielle au sein de l'économie mondiale.

Recibler les priorités

AVIS AU LECTEUR

Signalons que nous avons utilisé dans les tableaux les symboles suivants, employés par Statistique Canada :

. . Chiffre non disponible
. . . n'ayant pas lieu de figurer
-- infime
– néant ou zéro
e estimation
x données confidentielles en vertu des dispositions de la *Loi sur la statistique* relatives au secret.

Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total.

1 Vingt-cinq ans plus tard...

Le 25e anniversaire du Conseil économique nous donne l'occasion de prendre du recul pour faire le point sur les succès du passé et préciser les défis et les possibilités que l'avenir nous réserve. Dans le présent Exposé annuel, nous faisons une rétrospective de la performance économique des 25 dernières années, pour scruter ensuite l'horizon 2000 afin d'essayer de prévoir les obstacles que nous devrons surmonter pour permettre à tous les Canadiens de profiter de la hausse du niveau de vie qui va de pair avec une vigoureuse croissance économique.

Si l'on regarde en arrière, on constate que les Canadiens ont de bonnes raisons d'être fiers. Le Canada est en effet un pays plus productif qu'auparavant. Sa population active est plus nombreuse et elle comprend une proportion nettement accrue de femmes. Depuis le début des années 60, la production par travailleur a fait un bond de presque 50 % grâce à l'amélioration des compétences, des outils, de l'équipement, des systèmes de communication et des techniques de gestion. C'est en partie pour cette raison que le Canada est un pays beaucoup plus riche que par le passé, comme en témoigne le revenu personnel réel, qui a plus que doublé depuis 1963 (tableau 1-1).

La qualité de la vie au Canada a augmenté à bien des égards. En général, les Canadiens peuvent se procurer un plus grand nombre de biens de consommation et de services, et ils ont une riche vie culturelle. Ils sont aussi en meilleure santé (ou, du moins, ils vivent plus longtemps), et ont accès à un plus large éventail de programmes et d'établissements d'enseignement qu'auparavant. Ils disposent de plus de temps libre et d'un grand nombre d'installations attrayantes pour leurs loisirs.

Mais ces réalisations sont l'aboutissement d'un parcours qui n'était pas exempt d'embûches. La croissance économique a en effet été entrecoupée de plusieurs récessions, dont la pire a frappé le Canada en 1981-1982. Le taux de chômage monte inexorablement depuis le milieu des années 60 et il se situe à un niveau inacceptable dans de nombreuses régions du pays. Le salaire réel du travailleur moyen diminue depuis plus d'une décennie. Un grand nombre de Canadiens vivent encore dans l'indigence ou juste au-dessus du seuil de pauvreté. L'État a assumé une responsabilité grandissante pour la prestation de certains services et le versement de paiements de transfert, mais, ce faisant, il a laissé ses dépenses dépasser de loin ses recettes, de sorte

Tableau 1-1

Certains indicateurs économiques, Canada, 1963 et 1988

	1963	1988[1]	Taux moyen de variation annuelle
	En millions		En pourcentage
Population	19,0	25,9	1,3
	En milliards de dollars de 1981		
PIB réel	154,2	440,2	4,3
	En dollars de 1981		
PIB réel par habitant	8 126	17 005	3,0
Revenu personnel réel par habitant	5 733	13 306	3,4
Production par personne employée	24 194	35 676	1,6
	En pourcentage		
Rapport de l'emploi à la population en âge de travailler	50,8	60,4	0,7
Rapport de la dette publique au PIB (tous les paliers de gouvernement)	46,5	63,0	1,4

1 Projections.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, août 1988.

qu'une part grandissante de notre dette actuelle devra être remboursée par les générations futures (graphique 1-1). L'intérêt sur cette dette engloutit déjà 28 % des recettes fédérales et 12 % des recettes provinciales, et grève de plus en plus les ressources dont les gouvernements ont besoin pour maintenir la diversité et la qualité de services publics auxquels les Canadiens se sont habitués.

D'autres problèmes ont surgi. Ainsi, l'activité industrielle, en plus de polluer l'atmosphère de nos grands centres, a contaminé de nombreux cours d'eau. Or, les effets de la pollution et le fardeau de la dette constituent un héritage coûteux pour les générations à venir. L'endettement entrave sérieusement le progrès économique, parce qu'il rend le Canada extrêmement vulnérable à un éventuel ralentissement. Et le chômage élevé, qui est surtout concentré dans certaines régions, sera très difficile à enrayer.

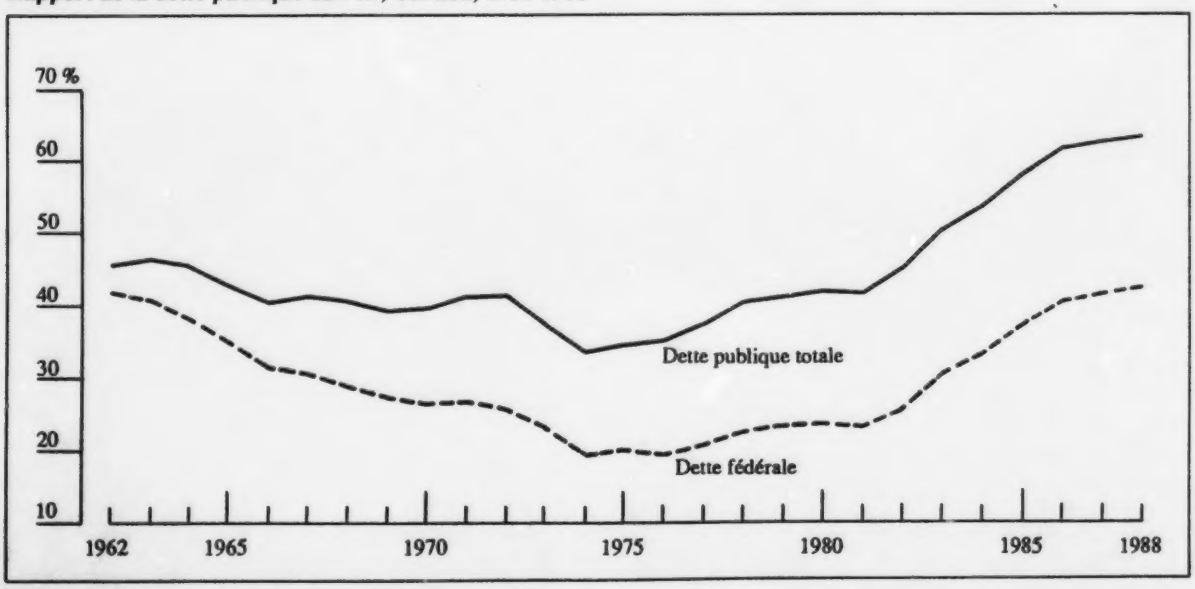
Néanmoins, sous bien des rapports, la performance du Canada au cours des années 80 est meilleure que celle des années 70. Ce sont des bouleversements imprévus qui ont ébranlé le pays durant cette dernière décennie. Les années 70 étaient caractérisées par une forte inflation, une faible croissance de la productivité, une baisse de la compétitivité et des sorties de capitaux. Les Canadiens n'ont pas pris conscience tout de suite de l'essoufflement de leur économie, parce que les prix des matières premières étaient à la hausse et procuraient des augmentations de revenu généreuses à certains producteurs, surtout dans les provinces de l'Ouest, et parce que la dépréciation du dollar canadien après 1976 faisait paraître compétitives des industries qui l'étaient en fait peu. Les Canadiens n'ont véritablement pris conscience de la situation qu'avec l'aggravation du chômage engendrée par la récession mondiale de 1981-1982. Cette récession a été particulièrement difficile pour le Canada, car les entreprises et les consommateurs étaient surendettés et le pays suivait des politiques qui, en général, négligeaient depuis trop longtemps les principes indispensables à une bonne performance économique : productivité, compétitivité et stabilité des prix.

Depuis 1982, le Canada a néanmoins rattrapé une partie du terrain perdu, bien que le secteur privé semble avoir mieux réussi que le secteur public à remettre ses finances en ordre. Bon nombre d'entreprises sont devenues plus concurrentielles en mettant à profit les nouvelles technologies pour revitaliser leurs opérations. Parallèlement, les gouvernements ont mis en œuvre un certain nombre de politiques, comme la réforme fiscale, celle de la réglementation et la libéralisation du commerce, qui visent à laisser jouer plus librement les forces du marché. C'est ainsi que six années d'expansion économique ont entraîné :

- une reprise modeste, mais tout de même bienvenue, de la croissance de la productivité;

Graphique 1-1

Rapport de la dette publique au PIB, Canada, 1962-1988



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, août 1988.

- la création de plus d'un million de nouveaux emplois;
- une décélération rapide des hausses de prix, qui a ramené le taux d'inflation autour de 4 %;
- une hausse modeste du niveau de vie;
- une amélioration de la situation financière des entreprises; et
- plus récemment, des signes de relance dans toutes les régions.

Toutefois, le Canada devra se montrer prudent au cours des prochaines années. Pour deux raisons. Premièrement, toute phase de croissance soutenue tend à favoriser, tôt ou tard, la multiplication de déséquilibres sur les marchés financiers et de goulots d'étranglement dans l'appareil de production. C'est pourquoi les projections à moyen terme présentées dans le présent Exposé tiennent compte de deux risques assez différents. D'abord, celui d'une récession provoquée par le surendettement des consommateurs et des gouvernements, qui pourrait les obliger à comprimer leurs dépenses ou, dans le cas des gouvernements, à augmenter les impôts, pour rétablir leur situation financière. Ensuite, il y a le risque d'une flambée inflationniste attisée par des pénuries de certains produits de base ou de certaines catégories de travailleurs, surtout dans le sud de l'Ontario. Une recrudescence de l'inflation entraînerait probablement un resserrement de la politique monétaire qui, par ricochet, pourrait bien causer une récession.

La seconde raison qui devrait inciter le Canada à la prudence est l'instabilité de l'économie internationale à l'heure où les États-Unis sont aux prises avec un double déficit, budgétaire et commercial. En même temps, les pays en développement lourdement endettés voient leur économie s'affaiblir, parce que leurs recettes d'exportation ne suffisent pas à payer les intérêts sur leur dette globale. Ces pays cherchent les moyens de réduire leur fardeau d'endettement afin d'accélérer leur croissance économique.

Il est difficile de prévoir comment ces problèmes internationaux se résorberont, mais l'évolution de la situation mondiale agira probablement sur la capacité du Canada d'éviter à la fois la récession et une accélération de l'inflation. Les décideurs doivent être prêts à parer à ces deux éventualités.

À long terme

Pour ce 25e Exposé annuel du Conseil, nous avons décidé d'examiner certaines tendances à long terme en plus des perspectives à moyen terme. Nous nous pencherons en particulier sur trois facteurs qui ont eu des effets sur la performance actuelle de l'économie et qui ne manqueront pas d'influer sur son évolution future. Ces facteurs constituent en quelque sorte le fil conducteur des trois prochains chapitres. Ce sont :

- le rapport entre les prix des produits de base et ceux des produits manufacturés;
- l'incidence de l'évolution structurelle de l'économie sur les compétences requises; et
- la nouvelle répartition du pouvoir économique.

Le prix des produits de base

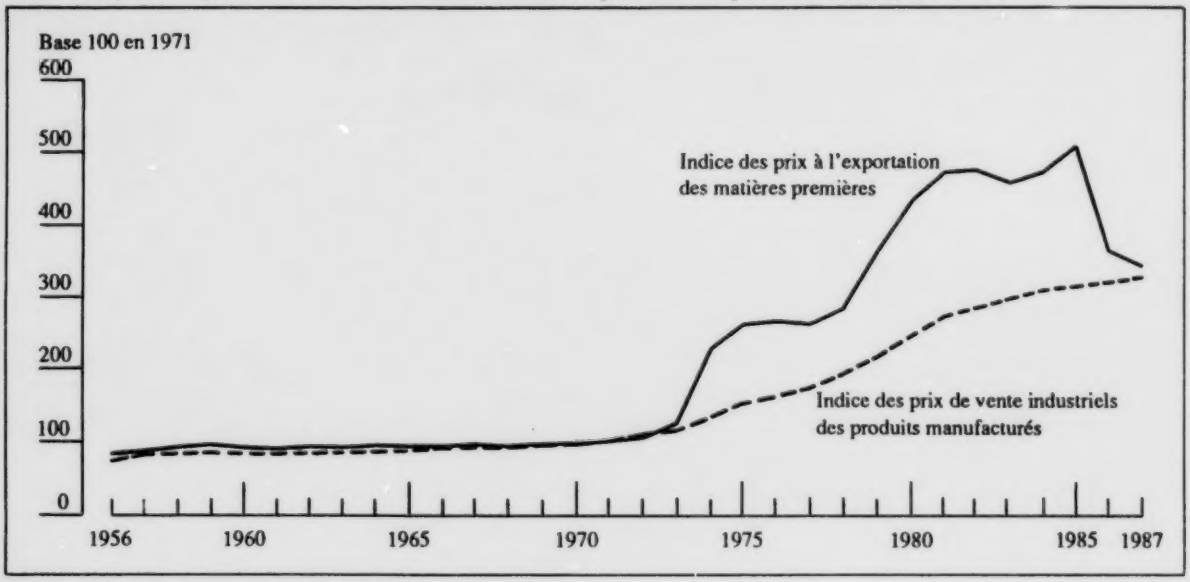
Tout au long des années 50 et 60, les prix des matières et ceux des produits manufacturés ont eu tendance à évoluer en parallèle (graphique 1-2). Par la suite, la flambée des prix des produits de base qui s'est manifestée au début des années 70 allait susciter une vague d'optimisme chez les producteurs de matières premières. Cette hausse a été déclenchée par une forte demande qui reflétait la vigueur de la croissance économique mondiale durant cette période et les craintes de longues pénuries de ressources qui avaient été exprimées, par exemple, dans les prévisions du Club de Rome[1]. À partir de là, les prix des matières premières et des produits manufacturés ont évolué d'une manière tout à fait différente, augmentant respectivement de 20 % et de 11 % par année en moyenne. Cette situation constituait une véritable manne pour les pays et les régions qui vendaient des matières premières et achetaient des produits manufacturés, parce que leurs recettes augmentaient beaucoup plus rapidement que leurs déboursés. Les « termes de l'échange » jouaient largement en leur faveur.

Mais le vent a tourné en 1982, avec une soudaine surabondance de matières premières; les cours ont baissé abruptement pour demeurer, aujourd'hui encore, bien en dessous des niveaux atteints au début des années 80. Ce revirement de situation a sérieusement handicapé les pays producteurs de matières premières, qui, n'ayant plus les moyens d'acheter les produits manufacturés dont ils avaient besoin, ont dû réduire leurs achats, avec la conséquence que leur niveau de vie a baissé. Les termes de l'échange avaient évolué en faveur des pays importateurs de ressources et exportateurs de produits manufacturés, comme le Japon et l'Allemagne de l'Ouest.

Les pays lourdement endettés, comme le Brésil et le Mexique, se trouvaient pris dans un étau. Durant les

Graphique 1-2

Indice des prix des produits manufacturés et des matières premières exportées, Canada, 1956-1987



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, août 1988.

années 70, en effet, ils avaient emprunté en supposant que leurs recettes d'exportation continueraient de croître pour financer le paiement de l'intérêt sur leur dette. Avec la récession, cependant, les taux d'intérêt ont fait un bond et les prix des produits de base ont chuté, de sorte que le service de la dette des pays débiteurs a monté en flèche au moment même où leurs recettes d'exportation s'effondraient. La dévaluation du dollar américain après 1985 a aggravé les choses en entamant encore davantage ces recettes, étant donné que les cours de la plupart des matières premières vendues sur les marchés internationaux sont exprimés en monnaie américaine. Dans le présent Exposé, nous examinons les effets de ces bouleversements sur les perspectives à moyen terme des pays en développement. Nous analysons également des écarts marqués de performance économique entre différents pays et nous soulignons le fait que plusieurs pays qui ne sont pas grevés d'une lourde dette ont réussi leur démarrage industriel.

Le Canada, en particulier dans ses provinces de l'Ouest, a connu la même alternance d'expansion et de contraction. Essentiellement, les régions productrices de ressources se sont enrichies dans les années 70, mais appauvries dans les années 80 à cause du revirement des termes de l'échange. Les répercussions de la restructuration industrielle entraînée par cette crise sur les taux de chômage régionaux sont décrites plus loin.

Une question importante pour l'avenir est de savoir si les prix des matières premières et des produits manufacturés retrouveront leur mouvement parallèle ou s'ils ont subi une rupture permanente. À moyenne échéance, les nouvelles technologies vont probablement ralentir l'évolution des cours des produits de base. En agriculture, par exemple, l'innovation a permis d'accroître le rendement à tel point que, sauf pour les aléas météorologiques de courte durée, l'offre devrait dépasser la demande potentielle. Et il devient maintenant possible de remplacer le nickel, l'acier, l'aluminium et le cuivre par de nouveaux matériaux économiques et accessibles comme les plastiques, les céramiques et les fibres optiques. Par ailleurs, la flambée du prix de l'énergie dans les années 70 a encouragé l'adoption de mesures de conservation qui sont une des causes des excédents que l'on retrouve actuellement partout dans le monde.

Les prix de certains produits de base continueront sans doute d'évoluer de façon cyclique, mais il semble peu probable que le monde connaisse une hausse soutenue et synchronisée des prix des matières premières dans les prochaines années. Ce facteur de stabilité pour l'économie internationale est une bonne nouvelle, mais les pays débiteurs seront du même coup obligés de revenir aux principes de base du développement économique afin de relancer leur croissance.

À nouvelles industries, nouvelles compétences

Les conséquences de cette situation sont moins graves pour le Canada, parce que, à l'échelle nationale, il a déjà diversifié sa base industrielle. Les ressources représentaient en effet 40 % des exportations canadiennes en 1963, mais seulement 22 % en 1987. Ce changement s'explique par le fait qu'à long terme, l'importance du secteur primaire a eu tendance à diminuer par rapport à celle des industries manufacturières et des services. Le tableau 1-2 montre comment la structure de l'emploi a changé au Canada entre 1946 (alors que 29 % des travailleurs étaient employés dans le secteur primaire), 1963 (la proportion était tombée à 13 %) et 1987 (elle était inférieure à 7 %). La part de l'emploi dans le secteur manufacturier, qui était d'environ 25 % en 1963, n'était plus que de 17 % en 1987. Aujourd'hui, c'est le secteur des services, avec sa grande diversité, qui domine l'économie, employant plus de 70 % de la population active (comparativement à 40 % en 1946 et à près de 55 % en 1963). En général, on peut répartir ces nouveaux emplois dans les services en deux catégories, celle des travailleurs hautement qualifiés, bien rémunérés et employés dans les industries de pointe, et celle des travailleurs peu qualifiés, mal rémunérés et employés dans un domaine où la productivité croît lentement, comme l'industrie des services personnels. Mais, dans ces deux cas, comme nous le verrons, l'appariement de l'offre et de la demande de main-d'œuvre a posé des problèmes.

Les travailleurs et les gouvernements font ainsi face à un problème fondamental. En même temps que des emplois disparaissent dans certaines industries ou régions, de nouveaux emplois sont créés dans d'autres. Par conséquent, il y a des endroits du pays où il est impossible de combler certains postes, faute de candidats, alors que le chômage demeure trop élevé ailleurs. Quelles mesures les travailleurs d'aujourd'hui doivent-ils prendre pour s'adapter aux nouveaux emplois ? De quelles nouvelles compétences ont-ils besoin ? Comment peuvent-ils acquérir ces compétences ? Dans un rapport intitulé *Sous les feux de la concurrence*, le Conseil signale que, chaque année, des milliers de travailleurs réussissent à s'adapter au changement[2]. Le problème, c'est que beaucoup n'y parviennent pas, et c'est une des principales raisons pour lesquelles le chômage de longue durée augmente depuis 1982.

La tertiarisation de l'économie est une mutation importante et profonde, mais elle ne représente qu'un des aspects

Tableau 1-2

Répartition de l'emploi selon les industries, Canada, certaines années, 1946-1987[1]

	1946	1963	1987	Variation 1946-1987
		En milliers		
Emploi total	4 666	6 365	11 955	7 289
		En pourcentage		
Industries productrices de biens	60,2	45,3	29,2	24,2
Secteur primaire	29,4	12,9	6,4	–44,1
Secteur secondaire[2]	30,8	32,4	22,8	89,4
Industries de services	39,8	54,7	70,8	355,6
Services réglementés[3]	8,1	8,5	7,6	140,3
Commerce	12,3	16,0	17,7	269,3
Services financiers et immobiliers et assurances	2,7	4,0	5,8	460,5
Autres services[4]	16,8	26,2	39,7	505,6
Ensemble des industries	100,0	100,0	100,0	156,2

1 Les chiffres de 1946 et de 1963 comprennent les personnes âgées de 14 ans, mais non ceux de 1987. Terre-Neuve n'est pas comprise dans les données de 1946.
2 Comprend les industries manufacturières et la construction.
3 Comprend les transports, les communications et les services publics.
4 Comprend les services communautaires, commerciaux et personnels, ainsi que l'administration publique.

SOURCE Conseil économique du Canada, *Objectifs économiques du Canada pour 1970*, Premier Exposé annuel, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1964; et Statistique Canada, *La population active*, n° 71-001 au catalogue, décembre 1987.

d'un processus de plus grande ampleur. Dans *Le recentrage technologique*, le Conseil a montré que, même à l'intérieur d'une usine, d'une entreprise ou d'une industrie, le profil des besoins en main-d'œuvre se transforme; les travailleurs doivent acquérir de nouvelles compétences, même s'ils ne changent pas d'employeur[3]. En général, la technologie stimule la demande de travailleurs plus qualifiés et mieux instruits, non seulement dans les industries de pointe, mais dans tous les domaines. Ainsi, par exemple, les mineurs doivent manier des systèmes de commande complexes, tandis que les agriculteurs de l'Ouest doivent gérer de grandes entreprises très capitalistiques. Le tableau 1-3 compare la structure d'une entreprise type qui utilise l'informatique et celle d'une autre qui ne l'utilise pas. Le fait à noter est que l'entreprise innovante emploie une proportion plus faible d'ouvriers et une proportion plus forte de professionnels, de techniciens et d'autres employés de bureau. De fait, les Canadiens feront à l'avenir moins de travail physique et davantage de travail intellectuel. Par conséquent, c'est avant tout sur ses ressources humaines que le Canada devra miser dans les années 90 et au-delà.

Tableau 1-3

Ventilation des professions dans les établissements innovants et non innovants, Canada, 1985

En pourcentage

	Établissements innovants	Établissements non innovants
Professions :		
Cadres	7,3	7,9
Surveillants	7,0	6,0
Professionnels et techniciens	13,3	5,4
Travailleurs spécialisés	18,9	23,5
Manœuvres	31,4	43,0
Personnel affecté à la vente	7,6	5,7
Autres employés de bureau	14,5	8,5
Total	100,0	100,0

SOURCE Conseil économique du Canada, Enquête sur la technologie en milieu de travail, 1985.

Une nouvelle distribution du pouvoir économique

La troisième tendance à long terme abordée dans l'Exposé de cette année est la nouvelle répartition du pouvoir économique dans l'économie mondiale. L'évolution du commerce international montre à quel point plusieurs pays industriels, voire certains nouveaux pays industrialisés, ont commencé à rattraper les États-Unis. La valeur globale du commerce international (en dollars constants) est maintenant huit fois ce qu'elle était en 1960. Les pays qui pratiquent le commerce des biens sont toujours plus nombreux et la tendance à la spécialisation dans certains produits s'accentue. Les États-Unis – récemment encore le leader incontesté de l'économie internationale – ont vu leur part des exportations mondiales descendre d'environ 13 % en 1960 à moins de 9 % en 1986 (tableau 1-4). Durant la même période, la part du Japon est passée de 2 à 8 %. Et celle des nouveaux pays industrialisés d'Asie a progressé de 2,5 à 6,5 % entre 1973 et 1986. (La part du Canada a oscillé entre 3,4 et 4,4 %.) La baisse de la part américaine du commerce est attribuable à deux facteurs : l'affaiblissement de la compétitivité des États-Unis et le raffermissement de leurs partenaires commerciaux.

Ce déplacement du pouvoir économique a déstabilisé l'économie mondiale de deux manières. Premièrement, la politique budgétaire expansionniste des États-Unis et la concurrence que se livrent les grands pays industriels ont considérablement accru les déséquilibres du compte courant de nombreux pays au cours des années 80 (graphique 1-3), surtout à cause de l'important déficit des États-Unis et des surplus du Japon et de l'Allemagne de l'Ouest. Par ricochet, ces déséquilibres ont créé des tensions sur le plan de l'accès aux marchés – qui se traduisent par une montée du protectionnisme – et engendré des fluctuations marquées dans la valeur des devises.

Deuxièmement, les États-Unis demeurent le pays le plus riche du monde – et probablement le plus productif – mais, à cause des énormes déficits de leur solde commercial pendant les années 80, ils sont soudain devenus un pays débiteur. Il s'agit là d'un véritable bouleversement dans l'économie mondiale, après 50 ans au cours desquels les États-Unis étaient un créditeur net pour les autres pays et le dollar américain servait de fondement au système de paiements international. Aujourd'hui, à la fin des années 80, les principaux pays créditeurs nets sont le Japon, l'Allemagne de l'Ouest et Taiwan. Et si aucun d'entre eux n'est prêt ou apte à jouer le rôle de leader que les États-Unis ont assumé dans le passé, il est cependant évident que la relève devra s'effectuer d'ici cinq à 10 ans. Entre-temps, le morcellement du pouvoir économique ajoute un élément d'incertitude à la conjoncture actuelle et complique la prise de décisions à l'échelle internationale.

À plus brève échéance, la récente dépréciation du dollar améliorera la situation commerciale des États-Unis mais

Tableau 1-4

Répartition des exportations mondiales[1], par pays ou groupe de pays, certaines années, 1960-1986
En pourcentage

	1960	1970	1980	1986
Ensemble des pays développés	58,4	63,4	66,1	69,4
États-Unis	12,9	10,6	11,8	8,8
Japon	2,0	4,8	6,9	8,3
Communauté européenne[2]	33,3	36,2	36,8	37,6
Canada	3,4	4,1	3,6	4,4
Ensemble des pays en voie de développement[3]	41,6	36,6	34,0	30,6
Nouveaux pays industrialisés[4]	..	2,5 (1973)	4,1	6,5
Monde entier	100,0	100,0	100,0	100,0
Commerce mondial en proportion du PIB mondial	11,5	14,9	18,5	18,7

1 Les chiffres ont été calculés à partir de la valeur des exportations exprimée en dollars US constants de 1980. Un indice de la valeur unitaire des exportations a été utilisé pour calculer la valeur des exportations en dollars constants. Les estimations du commerce mondial ne comprennent pas certains pays à économie planifiée qui ne sont pas membres du FMI.

2 Aux fins de comparaison, les données pour 1960, 1970 et 1980 comprennent les 12 membres actuels de la Communauté.

3 Comprend certains pays à économie planifiée qui sont membres du FMI (Chine, Vietnam, Kampuchéa, Hongrie, Pologne, Yougoslavie et Roumanie) en plus d'autres pays du Tiers-Monde.

4 Hong Kong, Corée du Sud, Singapour et Taiwan.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après Fonds monétaire international, *Statistiques financières internationales – Annuaire, 1987*; et FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, avril 1988.

elle ne suffira pas, à elle seule, à résorber leur déficit commercial, à moins que l'Administration américaine ne parvienne à réduire son déficit budgétaire. La politique budgétaire des États-Unis et l'attitude de leurs partenaires commerciaux à l'égard d'une réduction de leur propre excédent commercial influeront fortement à moyen et à long termes sur la vigueur de l'économie internationale et sur les taux de croissance relatifs des divers pays commerçants.

L'Exposé en bref

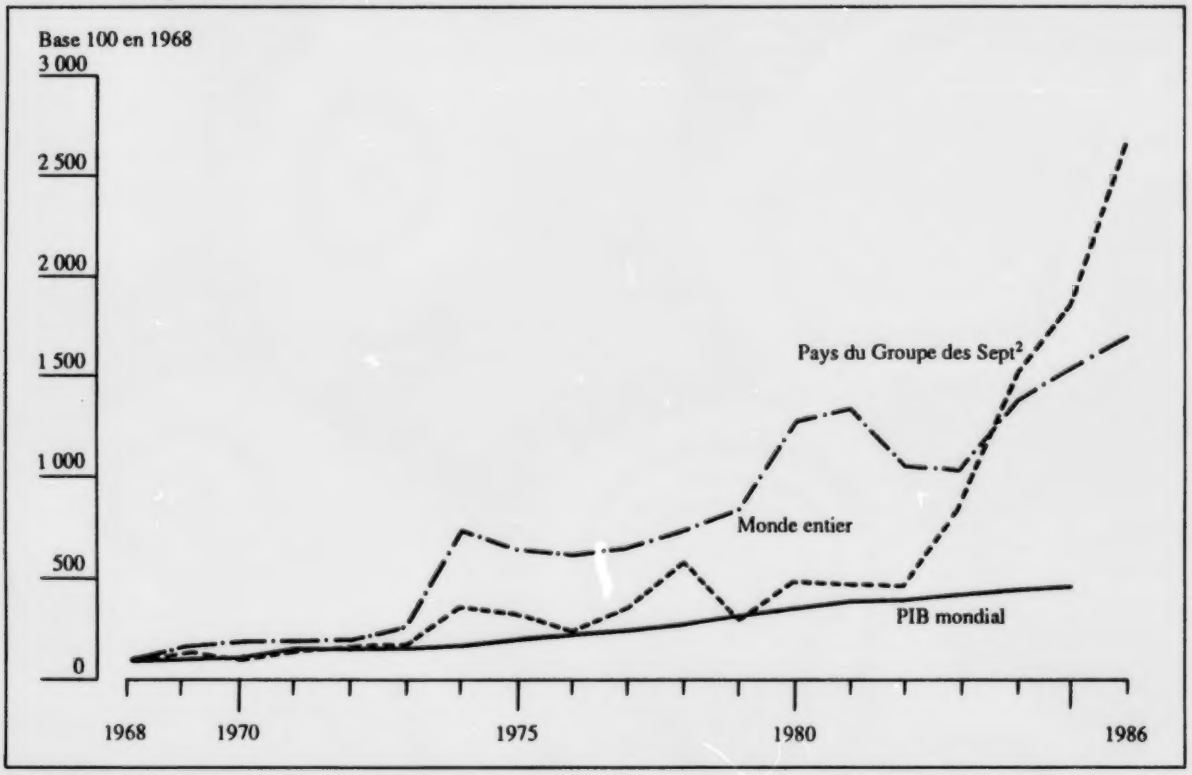
Avec, en toile de fond, la description de ces trois tendances à long terme, nous examinons en détail, au chapitre 2, les perspectives à moyen terme de l'économie canadienne. Nous soulignons également les compromis difficiles qu'il faudra faire entre les différents objectifs de politique économique, en particulier dans la lutte contre le chômage et l'inflation.

Cette lutte est le point de départ de l'analyse présentée au chapitre 3, où nous approfondissons les problèmes du marché du travail au Canada, dans le but d'expliquer pourquoi le chômage demeure si tenace dans certaines régions alors que beaucoup d'industries fonctionnent presque à pleine capacité. La thèse centrale de ce chapitre est que, pour réduire le chômage, les gouvernements doivent se donner un éventail de politiques qui ne se limiteront pas à stimuler la croissance.

Au chapitre 4, nous jetons un regard plus global sur le cours de l'histoire et le contexte mondial. À partir des données recueillies à ce jour dans le cadre du projet « Perspectives canadiennes pour l'an 2000 » qui a été entrepris par le Conseil, nous examinons les tendances à long terme en matière de politique, d'économie, de démographie, d'écologie et de technologie dans le but de définir quelques-uns des éléments de la nouvelle économie mondiale. Nous mettons l'accent sur les liens qui existent entre ces grands systèmes qui régissent le monde et sur le fait qu'une évolution rapide des facteurs politiques ou écologiques peut avoir des répercussions d'une portée considérable sur le plan économique. Nous soulignons également l'importance des deux objectifs prioritaires que le Canada doit se fixer, à savoir le développement des ressources humaines et le renforcement de la compétitivité internationale.

Graphique 1-3

Indice des déséquilibres commerciaux[1], 1968-1986



1 Total des valeurs absolues des soldes au compte courant, en dollars US.

2 Comprend les États-Unis, le Japon, l'Allemagne de l'Ouest, le Royaume-Uni, la France, l'Italie et le Canada.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après Fonds monétaire international, *International Financial Statistics: Supplement on Balances of Payments, 1984*; et FMI, *Annuaire, 1987*.

Enfin, au chapitre 5, nous formulons des objectifs pour la politique économique et nous proposons, à la lumière des événements des cinq dernières années, de nouvelles cibles pour la performance du Canada à moyen terme.

2 Les perspectives à moyen terme

La période de croissance économique que le Canada et la plupart des autres pays industriels connaissent depuis environ six ans ne doit pas nous faire oublier les problèmes auxquels l'économie mondiale reste confrontée. Comme le sort du Canada pour le moyen terme est nettement lié aux perspectives de l'économie mondiale, il y a tout lieu de s'intéresser à l'évolution future de certains facteurs comme les déséquilibres du compte courant des grands pays industriels, le déficit budgétaire des États-Unis et le fardeau de la dette du Tiers-Monde.

Trois motifs de préoccupation

L'effondrement soudain des marchés boursiers mondiaux en octobre 1987 était, dans une large mesure, le reflet de la nervosité qu'inspirent aux investisseurs ces trois déséquilibres fondamentaux. Le fardeau du service de la dette pour les emprunteurs du Tiers-Monde continue d'assombrir les perspectives de croissance de quelques-uns des pays les plus pauvres du globe; en même temps, en suspendant leurs paiements d'intérêts, certains pays débiteurs ont compromis l'harmonie du système financier mondial, si importante pour la stabilité économique. Aux États-Unis, le déficit budgétaire n'est pas étranger à la vague d'importations qui est à l'origine du lourd déficit commercial de ce pays. Du fait de la persistance de ce déséquilibre, et compte tenu des excédents enregistrés par l'Allemagne de l'Ouest et le Japon, les marchés financiers sont demeurés agités et le cours des devises a connu de vives oscillations.

Par ailleurs, il faut signaler que la réduction des tensions politiques et militaires a été un élément très positif de l'évolution du cadre international cette dernière année. Si cette tendance se maintient, elle devrait au moins laisser entrevoir la possibilité que les États-Unis réduisent leurs dépenses militaires, y compris à l'étranger. Cela contribuerait à alléger le problème du double déficit américain pour le moyen terme.

Mais entre-temps, on est partout d'avis que, si les gouvernements ne parviennent pas à agir d'une manière décisive pour résoudre ces problèmes, les marchés trouveront leurs propres solutions. S'il devait se produire une autre diminution importante et soudaine de la valeur du dollar américain, les taux d'intérêt aux États-Unis augmenteraient sûrement rapidement. La croissance économique serait stoppée et le chômage monterait, d'abord aux États-Unis, et ensuite, avec la propagation de l'onde de choc, dans d'autres pays (dont le Canada).

Les déséquilibres du compte courant

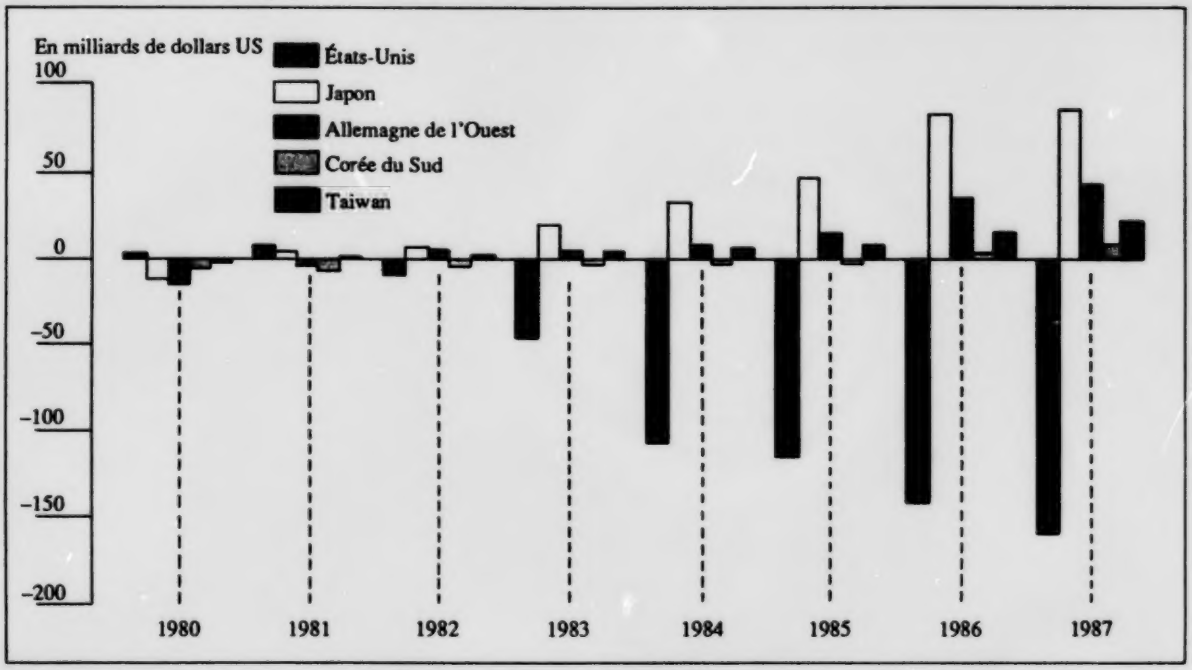
Le graphique 1-3 met en lumière l'énorme aggravation des déséquilibres commerciaux des principaux pays industrialisés. À la base de ces déséquilibres se trouve le lourd déficit du compte courant des États-Unis (de l'ordre de 140 à 160 milliards de dollars américains ces deux dernières années) et les excédents considérables du Japon et de l'Allemagne de l'Ouest (qui, ensemble, rejoignent presque la taille du déficit américain). On a peu fait pour redresser cette situation durant l'année écoulée. Aux États-Unis, le rapport du déficit du compte courant au produit national brut a continué d'augmenter; il y était en 1987 plus de deux fois plus élevé qu'au Canada. Les excédents de l'Allemagne de l'Ouest et du Japon se sont accrus légèrement, pendant que ceux des nouvelles nations industrielles de l'Asie, en particulier la Corée du Sud et Taiwan, commençaient à augmenter de façon appréciable (graphique 2-1).

Ce déséquilibre a été entretenu par les niveaux élevés de la consommation aux États-Unis, allant de pair avec une politique budgétaire expansionniste. Si cette consommation a été l'élément moteur de la croissance économique pour une grande partie de l'économie mondiale, elle a aussi entraîné une augmentation très prononcée des importations américaines. Le graphique 2-2 fait voir la détérioration de la situation du compte courant et le fléchissement du dollar américain.

Le recul du dollar depuis 1985, combiné aux diverses initiatives de l'industrie américaine, s'est traduit par une amélioration de la compétitivité du secteur manufacturier des États-Unis. En volume, le déficit commercial américain a commencé à se contracter à la fin de 1986 (graphique 2-3); en dollars courants, ce revirement ne s'est toutefois pas fait sentir avant le début de 1988, car il fallait aux Américains davantage de dollars pour payer les biens qu'ils achetaient à l'étranger.

Graphique 2-1

Soldes courants, certains pays, 1980-1987



SOURCE Fonds monétaire international, *Perspectives de l'économie mondiale*, avril 1988.

Malgré ce relèvement de la compétitivité, les États-Unis conservaient au milieu de 1988 un déficit du compte courant qui gravitait autour des 140 milliards de dollars (environ 3 % de leur PNB). Mais le montant requis pour éponger le déficit devra toutefois dépasser les 140 milliards de dollars, car la facture des importations d'énergie de nos voisins et le coût du service d'une dette extérieure croissante devraient tous deux augmenter.

Si les États-Unis comptent exporter davantage et ralentir la croissance de leurs importations, d'autres grandes puissances industrielles devront prendre le relais comme « locomotives » de la croissance, sans quoi une grave récession économique pourrait bien se produire. Du reste, la diplomatie économique des gouvernements américain et canadien a surtout eu pour objectif, ces deux dernières années, de convaincre l'Allemagne de l'Ouest et le Japon de la nécessité de stimuler leur économie et de fournir ainsi les marchés nécessaires au maintien de la production économique mondiale.

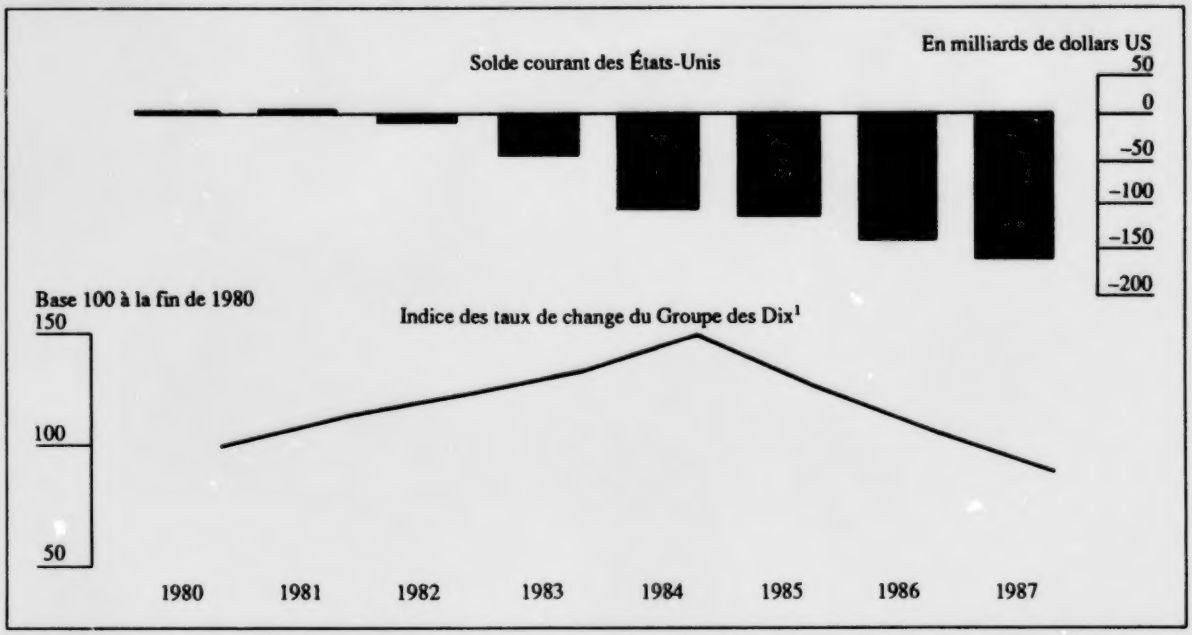
Le Japon a, de fait, accéléré sa croissance par des mesures budgétaires destinées à augmenter les dépenses de consommation. Selon des prévisions récentes, l'économie japonaise progressera de plus de 4 % en 1988 et sa demande intérieure, de près de 5 %; on s'attend à une baisse de son excédent commercial, et ses importations devraient activer la croissance des autres pays.

Les autorités de l'Allemagne de l'Ouest ont été plus réticentes à stimuler leur économie, ce qui a eu pour effet de freiner le mouvement de croissance dans tous les pays du Système monétaire européen. Pour des motifs liés à la fois à l'expérience de l'inflation que l'Allemagne a pu faire dans son histoire et à la conviction que le déséquilibre actuel est attribuable dans une large mesure à des décisions boiteuses prises aux États-Unis, l'Allemagne de l'Ouest s'est montrée plus hésitante que le Japon à se laisser convaincre de jouer le rôle de locomotive de la croissance économique. Bien que le déficit budgétaire allemand se soit légèrement accru pendant la dernière année, il demeure peu élevé par rapport à celui des autres pays, et l'économie de l'Allemagne de l'Ouest ne fonctionne toujours pas à pleine capacité.

Les quatre « dragons » d'Extrême-Orient (Taiwan, Corée du Sud, Hong Kong et Singapour), avec lesquels il faut

Graphique 2-2

Solde courant et taux de change du dollar, États-Unis, 1980-1987



1 Le Groupe des Dix comprend l'Allemagne de l'Ouest, la Belgique, le Canada, les États-Unis, la France, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suisse. L'indice des taux de change du Groupe des Dix utilisé ici est un indice composite, pondéré par les échanges, des taux de change des monnaies des neuf pays par rapport au dollar US.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, juillet 1988.

désormais compter sur la scène internationale, ont contribué aux déséquilibres mondiaux. Ils ont réussi à se donner des taux de croissance qui dépassent parfois les sommets atteints il y a quelques années par le Japon. Pendant le réalignement récent des monnaies, la valeur extérieure de leur devise est demeurée rivée au cours du dollar américain. C'est ainsi qu'ils ont pu, comme le Canada, jouir d'un accès relativement plus facile aux marchés japonais et européen. En 1987, ces quatre pays d'Asie présentaient, ensemble, un excédent au compte courant de 32 milliards de dollars US.

En somme, le déficit américain de 140 milliards de dollars trouve son pendant dans de très imposants excédents en Allemagne de l'Ouest, au Japon et chez les « dragons » asiatiques. Il est essentiel pour la stabilité économique dans le monde et, par conséquent, pour les perspectives économiques du Canada, de corriger ces déséquilibres. Au moment d'écrire ces lignes, investisseurs et marchés semblent vouloir attendre encore un peu afin de voir si la nouvelle Administration américaine prendra des mesures décisives pour réduire le déficit budgétaire. Mais avec le temps, les risques de choc provoqué par de vives fluctuations des devises ou des taux d'intérêt ne pourront que s'aggraver.

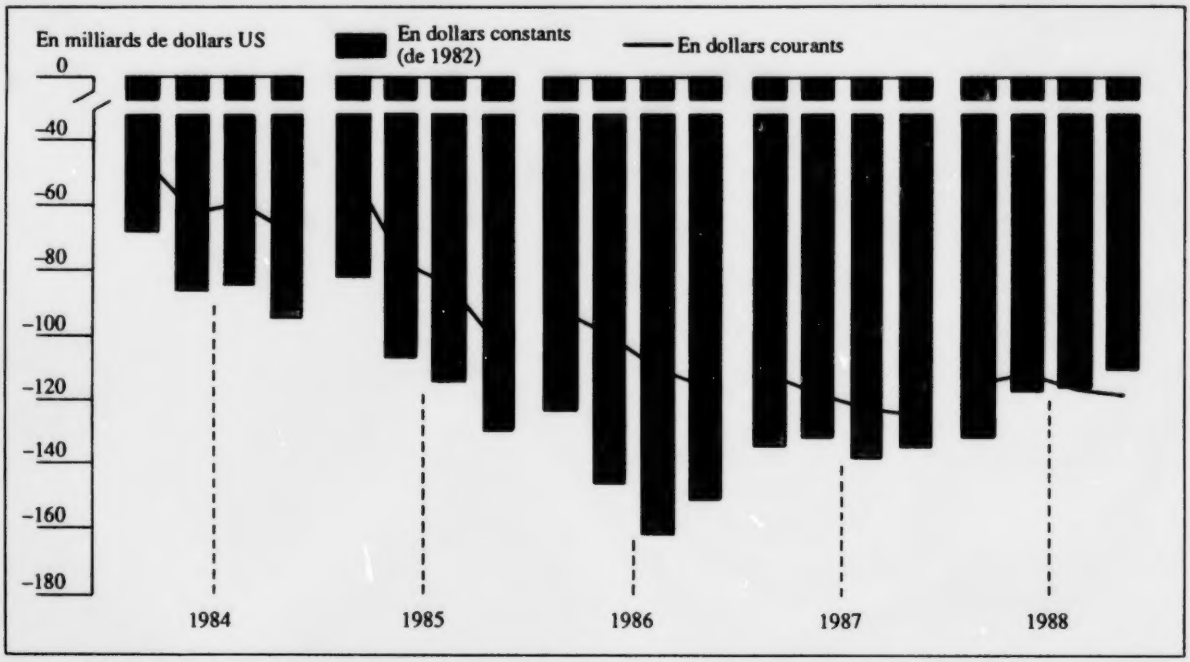
Le déficit budgétaire des États-Unis

Le deuxième grand élément de déséquilibre est le déficit budgétaire du gouvernement des États-Unis. Comme nous l'avons déjà signalé, ce déficit a été un facteur de croissance de l'économie intérieure et a concouru à stimuler les importations qui ont nourri le déficit du compte courant. Au même moment, les entreprises et les particuliers réduisaient leurs taux d'épargne à des niveaux rarement vus. Le gouvernement américain a donc dû s'en remettre très largement aux capitaux étrangers pour financer son déficit. Deux questions fondamentales se posent alors : Quelles sont les perspectives de compression du déficit budgétaire des États-Unis ? Et quelles sont les possibilités d'augmentation appréciable du taux d'épargne dans ce pays ?

Après le krach d'octobre 1987, le Congrès et l'Administration ont convenu d'instaurer un degré de resserrement budgétaire plus élevé que ni l'un ni l'autre n'avaient été disposés à adopter jusque-là. Mais leur accord renfermait de nombreuses mesures à portée limitée et n'ayant que peu d'effets sur les problèmes de fond : presque la moitié des mesures de réduction convenues étaient liées à la vente

Graphique 2-3

Exportations nettes, États-Unis, 1984-1988



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, août 1988.

d'éléments d'actif ou à l'échelonnement des périodes de rentrée des recettes. Rien, dans ces dispositions, n'augmentera les recettes ni ne diminuera les dépenses dans les années à venir. Par ailleurs, la réforme fiscale de 1986, qui a engendré des rentrées accrues en 1987, devrait désormais réduire les recettes de l'État. Ajoutons que le coût du service de la dette maintiendra le déficit à des niveaux élevés. Et, ce qui n'arrange rien, des pressions s'exercent aux États-Unis en vue d'accroître les dépenses dans les domaines de l'enseignement, de la recherche-développement, du renouvellement des infrastructures et de la formation professionnelle et dans d'autres secteurs essentiels à la progression de la productivité; l'accroissement des dépenses à ces postes pourrait fort bien effacer les gains qu'une compression des dépenses militaires serait susceptible de procurer.

Ainsi, le déficit fédéral américain augmentera à moyen terme si l'on ne hausse pas les impôts. Or, un alourdissement du fardeau fiscal est exclu en cette année d'élection, ce qui pèse considérablement, encore une fois, sur les marchés financiers et, partant, sur la politique monétaire. Certains observateurs soupçonnent que, parce qu'il s'agit d'une année d'élection, le desserrement monétaire sera fort probablement à l'honneur. En faisant trop peu en 1988, cependant, on risque d'avoir à procéder à un resserrement monétaire en 1989, c'est-à-dire à peu près au moment où le nouveau président des États-Unis devrait augmenter les impôts.

Le taux d'épargne personnelle aux États-Unis n'a jamais été aussi bas que pendant la période 1985-1987. Il s'est redressé ces derniers mois, mais sans retrouver son niveau d'avant 1982. Néanmoins, parce que les États-Unis ont consommé plus qu'ils n'ont produit – accusant ainsi un déficit du compte courant –, le gouvernement a été contraint de s'en remettre aux capitaux étrangers pour financer, directement ou indirectement, son déficit budgétaire. Le tableau 2-1 montre que, devant l'inquiétude croissante qui s'est manifestée l'an dernier au sujet de la valeur extérieure du dollar américain, les investisseurs privés étrangers ont cessé d'acheter des obligations du gouvernement américain. Les banques centrales étrangères (qui correspondent aux « sources officielles » dans le tableau) ont fourni une bonne part des capitaux nécessaires pour financer le déficit budgétaire depuis 1986. Un relèvement du taux d'épargne personnelle, conjugué à un recul du déficit budgétaire, aurait pour effet de ralentir l'économie américaine mais, du même coup, le besoin de capitaux étrangers pour financer le

Tableau 2-1

Entrées d'avoirs étrangers aux États-Unis, certaines années, 1977-1987

En milliards de dollars US

	1977	1982	1984	1985	1986	1987
Entrées nettes d'avoirs étrangers :						
Sources officielles[1]	37,1	3,2	3,4	–1,3	34,7	44,3
Sources privées	13,7	84,7	93,9	128,4	178,7	158,3
Achats de titres du Trésor américain	0,6	7,0	22,4	20,5	8,3	–6,1
Total	50,9	87,9	97,3	127,1	213,4	202,6

1 Les entrées considérables enregistrées pour 1977, 1986 et 1987 s'expliquent par l'intervention des banques centrales étrangères pour soutenir le dollar US.

SOURCE U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, Balance of Payments Division.

déficit s'en trouverait réduit. Cela atténuerait l'une des grandes causes d'instabilité de l'économie mondiale.

L'endettement du Tiers-Monde

L'autre élément majeur qui vient assombrir les perspectives économiques est la dette totale de quelque 1,2 billion de dollars US des pays du Tiers-Monde[1]. Bien que très lentement, ce fardeau continue de s'alourdir, notamment à cause de la capitalisation des intérêts non versés.

Le caractère imposant de cet endettement suscite des inquiétudes différentes dans les pays créanciers et les pays débiteurs. Chez les premiers, les frais d'intérêt non payés nuisent à la santé et à la stabilité des institutions prêteuses et peut-être même du système financier tout entier. Chez les seconds – où l'on retrouve certains des pays les plus pauvres du monde –, les intérêts à verser constituent une charge écrasante qui provoque un recul du niveau de vie. De plus, les économies de ces pays ne peuvent suivre une trajectoire de croissance normale, qui profiterait non seulement à leur population, mais aussi à l'économie mondiale en général. La solution au problème de l'endettement du Tiers-Monde, par conséquent, favoriserait aussi la croissance économique du monde entier.

Ces dernières années, les mouvements de fonds vers les pays en développement ont considérablement ralenti parce que les institutions financières des pays créanciers doutent de plus en plus de la capacité des nations débitrices d'assurer le service de leur dette actuelle. Cette attitude prudente

Tableau 2-2

Provisions pour pertes des banques commerciales au titre des prêts consentis aux pays en difficulté, 1987

	Réserves	
	Montant estimatif (en milliards de dollars US)	Par rapport à l'engagement[1] (en pourcentage)
Banques américaines		
15 plus grandes	18,5	20 à 35
Autres	4,0	5 à 25
Banques canadiennes	7,0	35 à 40
Banques japonaises		
22 plus grandes	1,5	5
Banques britanniques	9,0	25 à 30
Banques françaises, allemandes de l'Ouest et suisses	25,0	35 à 70
Banques d'autres pays	6,5	..
Total	71,5	...

1 On entend ici par engagement l'encours total des prêts des banques aux pays en difficulté.

SOURCE Banque mondiale, *World Debt Tables, 1987-88 Edition – External Debt of Developing Countries, Volume 1: Analysis and Summary Tables*, Washington (D.C.), 1988.

en matière de nouveaux prêts a également été adoptée par les instances de réglementation des pays créanciers, qui craignent que le défaut de paiement d'un important débiteur n'entraîne, par effet de dominos, la faillite d'une ou de plusieurs grandes banques prêteuses. Toutes ces appréhensions ont inspiré l'adoption de mesures qui ont réduit la possibilité de telles faillites et renforcé le système financier. Les banques prêteuses ont haussé leurs réserves pour pertes sur prêts et, du même coup, essayé de comprimer leurs carnets de prêts par des swaps dette-capital et des cessions de créances, par exemple. Le tableau 2-2 montre que la plupart des grandes banques disposent désormais d'imposantes réserves pour pertes sur prêts, ce qui réduit la fragilité du système financier.

Néanmoins, si l'on se place du point de vue des nations débitrices, la situation est bien différente. Lorsqu'on tient compte des paiements de principal et d'intérêt, celles-ci subissent effectivement une sortie nette de fonds (graphique 2-4), ce qui leur laisse bien peu de capitaux pour financer des investissements.

L'absence de financement convenable a aussi contribué aux intenses pressions qui s'exercent sur les budgets publics des pays débiteurs, et elle met en danger les programmes d'adaptation structurelle sur lesquels reposent les plans élaborés par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale en vue de revitaliser les économies de ces pays. Comme l'indique clairement le graphique 2-5, les pays en développement aux prises avec des problèmes d'endettement s'en sont beaucoup moins bien tirés que les autres pays.

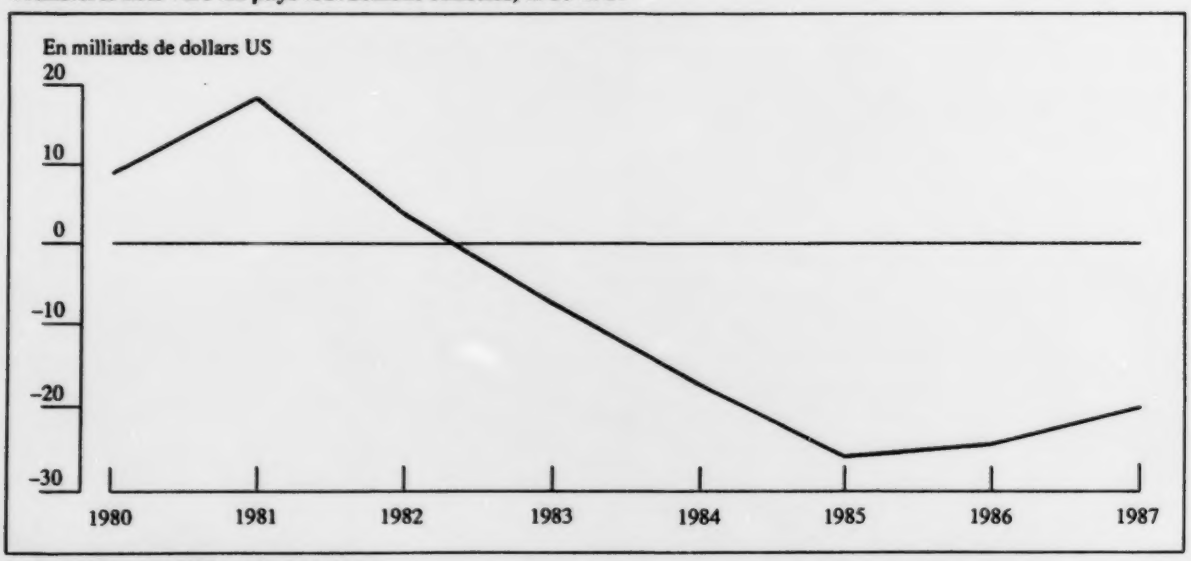
Sur le plan des politiques à court terme, il faut se demander si le problème de la dette peut être solutionné sans nuire aux perspectives de croissance économique des pays débiteurs, tout en sauvegardant l'intégrité et l'harmonie du fonctionnement du système financier international. La réponse à cette question est indissociablement liée à deux facteurs : l'investissement et le commerce.

Dans les pays débiteurs, l'élément clé sera un relèvement du niveau et de l'efficience des investissements. Là, les capitaux extérieurs devront jouer un rôle important, compte tenu de l'absence d'épargne intérieure. De plus, les sources de financement externes et le traitement de la dette en cours devront probablement différer pour les pays très pauvres d'Afrique et ceux à revenu moyen d'Amérique latine.

Les conditions extérieures – comme l'augmentation des prix à l'exportation, l'accès aux marchés des pays industrialisés et des taux d'intérêt à des niveaux relative-

Graphique 2-4

Transferts nets vers les pays lourdement endettés, 1980-1987[1]

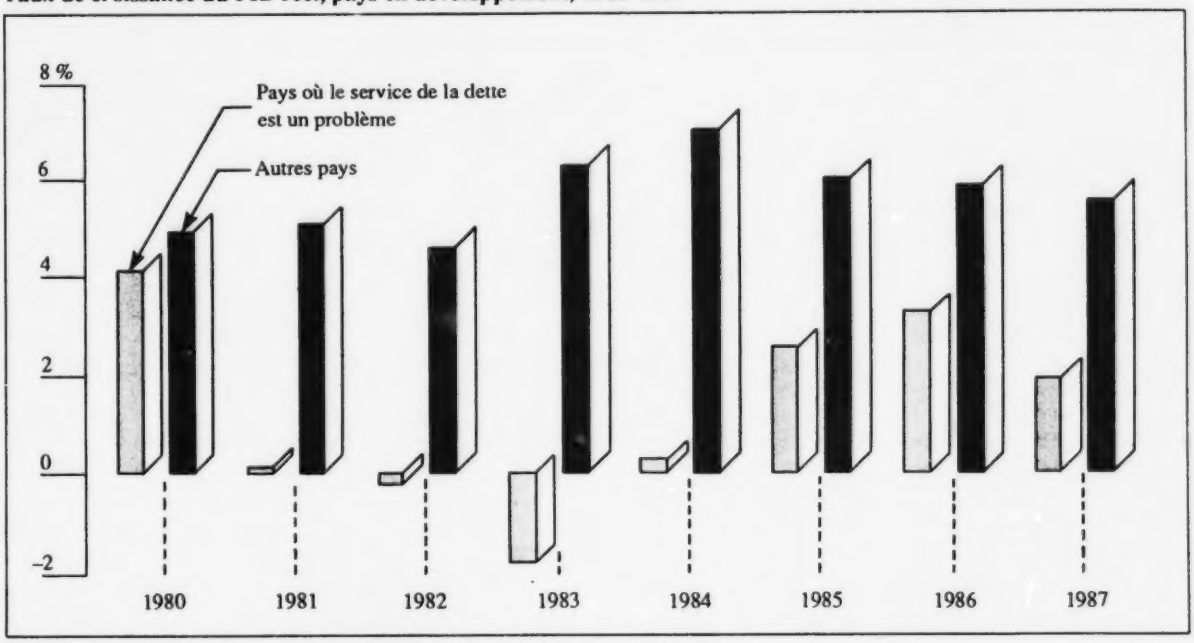


1 Les chiffres pour 1987 sont des projections.

SOURCE Banque mondiale, *World Debt Tables, 1987-88 Edition – External Debt of Developing Countries, Volume 1: Analysis and Summary Tables*, Washington (D.C.), 1988.

Graphique 2-5

Taux de croissance du PIB réel, pays en développement, 1980-1987



SOURCE Fonds monétaire international, *Perspectives de l'économie mondiale*, avril 1988.

ment bas – aideront aussi. Un élément important de la solution réside toutefois dans le fait que les pays industrialisés devront redresser leurs déséquilibres au compte courant sans pour autant contribuer à un ralentissement économique marqué. Cette évolution offrirait l'avantage de contribuer à maintenir des marchés pour les exportations des pays en développement, tout en évitant un retour à des taux d'intérêt très élevés, qui aggraveraient considérablement l'endettement déjà très lourd de certains pays du Tiers-Monde.

Les perspectives économiques

Les États-Unis

Les États-Unis ont maintenant franchi le cap du premier semestre d'une sixième année consécutive d'expansion, et nombreux sont les signes qui annoncent une septième année de croissance modérée. Les dépenses d'investissement sont désormais l'une des principales sources de cette fermeté mais les exportations y ont également joué un rôle. L'amélioration de la situation du compte courant des États-Unis qui en est résultée a renforcé le dollar au milieu de 1988. D'autres indicateurs sont toutefois de moins bon augure : un degré élevé d'utilisation des capacités de production, des taux de chômage qui sont bas par rapport à ceux observés dans les années passées, une hausse des prix des produits de base, la montée prévue des prix des produits agricoles sous l'effet de la sécheresse de cet été, et une évolution à la hausse des taux d'intérêt. En un mot, ce que l'on pourrait normalement appeler une période de prospérité économique est assombri par la perspective d'une hausse des taux d'inflation.

Si l'on tient compte du malaise créé par les déséquilibres internationaux et des appréhensions croissantes que suscite l'inflation, quelles sont donc les perspectives qui s'offrent à l'économie américaine ? Nous envisageons quatre scénarios. Les trois premiers sont moins probables que le quatrième, qui a été retenu aux fins de l'élaboration du scénario de référence pour les perspectives canadiennes. (Le tableau 2-3 présente les répercussions de chaque scénario sur le déficit du compte courant et le déficit budgétaire des États-Unis; on trouvera d'autres indicateurs au tableau A-1 en appendice.)

Tableau 2-3

Déficit du compte courant et déficit budgétaire des États-Unis, 1983-1987 (chiffres réels) et 1988-1992 (quatre scénarios)

En milliards de dollars US

		Projections					
	Moyenne 1983-1987	Moyenne 1988-1992	1988	1989	1990	1991	1992
Solde au compte courant							
Scénario de référence	–114	–161	–158	–153	–144	–173	–178
Scénario de forte croissance		–178	–158	–150	–146	–194	–240
Scénario de faible croissance		–152	–157	–156	–120	–149	–176
Scénario du recentrage des politiques		–151	–158	–152	–141	–154	–148
Déficit budgétaire fédéral							
Scénario de référence	–180	–145	–153	–171	–162	–119	–119
Scénario de forte croissance		–95	–153	–166	–118	–34	–4
Scénario de faible croissance		–148	–153	–176	–209	–116	–86
Scénario du recentrage des politiques		–104	–153	–167	–128	–49	–24

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, juillet 1988.

Le premier scénario prévoit une faible croissance, dans la mesure où il suppose l'émergence d'une véritable récession aux États-Unis, qui pourrait être précipitée par des facteurs comme la réaction du marché au peu d'empressement de l'Administration américaine à combler son déficit budgétaire, le recours à la politique monétaire pour ralentir une économie en surchauffe et contenir l'inflation, ou un ralentissement dans les autres pays industrialisés.

Un scénario de forte croissance est aussi possible, mais il n'est pas, à notre avis, très probable. Dans ce scénario, les États-Unis réussiraient à se dégager de leur problème de double déficit en maintenant des niveaux élevés d'activité économique. Un dosage soutenu de mesures budgétaires et monétaires expansionnistes aurait pour effet d'augmenter l'emploi, de réduire les dépenses liées à des programmes comme l'assurance-chômage et de multiplier les recettes de l'État. Dans ce scénario de forte croissance, on suppose que la technologie aura des incidences très favorables sur la productivité et que les autres pays industrialisés connaîtront eux aussi une vigoureuse progression. Une telle évolution de la conjoncture pourrait maintenir le taux de chômage aux États-Unis aux alentours de 5 % pendant les cinq prochaines années. Ce scénario n'est cependant pas sans présenter des répercussions alarmantes sur le plan de l'inflation.

Aucun de ces scénarios n'est tout à fait souhaitable : ni le scénario de faible croissance, avec toutes les difficultés qu'il présage, ni celui de forte croissance, avec sa menace inflationniste. Le scénario le plus attrayant est celui qui prévoit un « recentrage des politiques » aux États-Unis. Selon nous, c'est là la stratégie que le gouvernement canadien, et d'autres, devraient exhorter la nouvelle Administration américaine à adopter quand elle arrivera au pouvoir au début de 1989. Il s'agit de mesures décisives concernant le budget fédéral – c'est-à-dire une forte augmentation des impôts –, assorties d'un assouplissement de la politique monétaire et d'une nouvelle baisse du dollar américain. Selon nos projections, ce scénario entamerait largement le déficit public et contribuerait à réduire le rapport du déficit du compte courant au PNB.

Le quatrième scénario retenu ici, notre scénario de référence pour l'économie américaine (que nous avons utilisé pour mettre au point celui de l'économie canadienne), part de l'hypothèse que les États-Unis réussiront à éviter une grave récession, sans toutefois s'attaquer de façon fondamentale au problème du double déficit. Il suppose que la *Federal Reserve* maintiendra sa politique d'austérité monétaire, ce qui ne fera que retarder l'échéance, car cette politique continuera d'attirer les capitaux étrangers pour financer le déficit du compte courant. Cette politique monétaire rigoureuse entraînera une croissance relativement lente de l'économie durant la période 1989-1992. Bien que le taux de croissance moyen prévu dans le scénario de référence américain ne soit guère plus élevé que

celui du scénario de faible croissance, l'évolution annuelle de la croissance est beaucoup plus régulière; autrement dit, la croissance est léthargique, mais il n'y a pas de récession.

Dans le scénario de référence retenu pour les États-Unis, on prévoit que le PNB réel croîtra en moyenne de 2,6 % par an pendant la période 1988-1992. Le chômage oscillera autour de 6 % – ce qui est plus élevé que les niveaux actuels – et l'inflation s'établira en moyenne à un peu moins de 5 %. On fera certains progrès dans la compression du déficit budgétaire américain, qui dépassera quand même largement les 100 milliards de dollars américains au début des années 90; le rapport du déficit du compte courant au PNB demeurera proche des niveaux actuels.

Le scénario de référence ne suppose cependant pas un changement majeur de politiques qui entraînerait des réductions soutenues du déficit du compte courant et du déficit budgétaire. La solution de ces problèmes est donc reportée à une date ultérieure et les États-Unis comptent sur les autres pays pour financer leur double déficit. Dans le scénario du recentrage des politiques, par contre, on compte moins sur les apports de capitaux étrangers. Ce scénario est manifestement plus souhaitable pour les États-Unis et il aiderait à stabiliser l'économie internationale. Il serait aussi avantageux pour le Canada, alors qu'il contribuerait à réduire les taux d'intérêt et à abaisser les coûts d'emprunt pour le gouvernement fédéral.

Le Canada

Nous avons, pour le Canada également, examiné quatre scénarios mais nous nous sommes limités à présenter ci-dessous le scénario de référence. On trouvera les hypothèses et résultats des trois autres scénarios (forte croissance, faible croissance et recentrage des politiques) au tableau A-2 en appendice.

Le scénario de référence du Conseil pour les perspectives à moyen terme du Canada s'appuie sur tout un train d'hypothèses relatives à la conjoncture extérieure, notamment sur le scénario de référence américain que nous venons de décrire et, donc, sur l'hypothèse que les États-Unis sauront éviter une grave récession. Sur le plan intérieur, nos hypothèses tiennent compte des conséquences prévues de l'Accord de libre-échange, du premier volet de la réforme fiscale, d'une évaluation à jour des autres programmes fédéraux, des dispositions contenues dans la plupart des budgets provinciaux et d'un resserrement soutenu de la politique monétaire, particulièrement vers la fin de 1988, avec certaines mesures d'assouplissement à l'approche de 1990.

Étant donné ces facteurs, on prévoit que le taux annuel moyen de croissance réelle de l'économie canadienne sera de 3 % pour la période 1988-1992 et de 3,8 % en 1988 (tableau 2-4). La combinaison d'un ralentissement des exportations vers les États-Unis (où la croissance glisse à 2 % en 1990) et d'une évolution à la baisse du cycle des investissements intérieurs (notamment dans le secteur de l'habitation) ramènera le taux de croissance du PIB canadien dans la fourchette des 2,2 à 2,6 % en 1989 et 1990.

En ce qui concerne les éléments clés des perspectives à moyen terme, le ralentissement prévu pour 1989 et 1990 devrait freiner l'actuelle tendance à la baisse du taux de chômage, mais ce dernier se remettra à diminuer avec la reprise de la croissance en 1991-1992. Ainsi, les projections indiquent que le taux de chômage sera en moyenne de 7 6 % entre 1988 et 1992, et à peine supérieur à 7 % en 1992.

Durant la période 1988-1992, le rapport moyen du déficit fédéral au PIB devrait se situer autour de 4 %. Compte tenu de la période de faible croissance projetée pour 1989-1990, il est peu probable, croyons-nous, que cet indicateur s'améliore rapidement, même si nous avons supposé le maintien de rigoureuses restrictions de dépenses.

Nous prévoyons que le solde des paiements courants du Canada demeurera déficitaire pendant la période 1988-1992. Le déficit moyen sera tout juste inférieur à 1,5 % du PIB. Un taux moyen de croissance réelle d'environ 3 % fera augmenter la demande de biens importés; cependant, le ralentissement de croissance projeté pour les États-Unis limitera les exportations canadiennes au début de la période considérée.

L'élément le plus controversé des perspectives à moyen terme est l'évolution de l'inflation. En effet, des tendances préoccupantes se dégagent de plusieurs indicateurs courants : une remontée des prix des produits de base autres que les aliments et le pétrole; une certaine surchauffe de l'économie du sud de l'Ontario, notamment dans le marché de l'habitation; le resserrement du marché du travail; la croissance du crédit, qui a porté le rapport des dettes des consommateurs au revenu disponible au-delà de son sommet précédent de 1982; et, jusqu'à tout récemment, un accroissement rapide de la masse monétaire. Malgré la vigueur modérée du dollar canadien, les pressions à la hausse sur les prix et les coûts sont les plus fortes que nous ayons connues depuis 1981. Le graphique 2-6 montre que ces pressions, qui ne touchaient jusqu'ici que les matières premières, s'exercent désormais sur les prix de vente dans l'industrie, bien qu'elles ne se soient pas encore manifestées dans les prix que les consommateurs doivent acquitter pour acquérir des biens et des services.

Tableau 2-4

Certains indicateurs de la performance du Canada, 1983-1987 et 1988-1992

En pourcentage

	Cibles du Conseil (1983)	Moyenne 1983-1987	Projections				
			Moyenne 1988-1992	1988	1989	1990	1991	1992
Taux de variation :								
PIB réel		4,3	3,0	3,8	2,2	2,6	3,5	2,7
Indice des prix à la consommation	5 ou moins	4,5	4,4	4,1	5,1	4,6	4,2	4,0
Population active		1,8	1,7	1,9	1,4	1,6	1,9	1,7
Emploi	Entre 2 et 3	2,4	2,1	3,2	1,6	1,5	2,1	2,0
Productivité (production par heure-personne)	Entre 1,5 et 2	2,2	0,7	–0,2	0,2	1,2	1,4	0,8
Taux de salaire réel		–0,9	–0,3	0,4	–1,2	–0,3	–0,2	–0,1
Taux de salaire nominal		3,6	4,1	4,5	3,9	4,2	4,0	3,8
Taux de chômage	6 à 8	10,4	7,6	7,7	7,6	7,7	7,6	7,3
Taux d'activité[1]		65,3	67,5	66,7	67,0	67,3	68,0	68,6
Proportion du PIB :								
Investissement réel		19,9	21,2	21,4	21,1	20,8	21,1	21,5
Déficit public								
Fédéral	Tendance décroissante	5,7	4,0	4,3	4,5	4,0	3,6	3,7
Provincial et local		1,0	0,6	0,2	0,6	0,7	0,8	0,9
Balance des paiements								
Compte courant	2 ou moins	–0,6	–1,4	–1,4	–1,6	–1,3	–1,4	–1,3
Marchandises		3,2	2,0	1,9	2,0	2,2	2,1	2,0
Invisibles[2]		–1,0	–0,8	–1,0	–1,0	–0,9	–0,7	–0,6

1 Population active en pourcentage de la population âgée de 15 ans ou plus.
2 Revenus de placements nets non compris.
SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, août 1988.

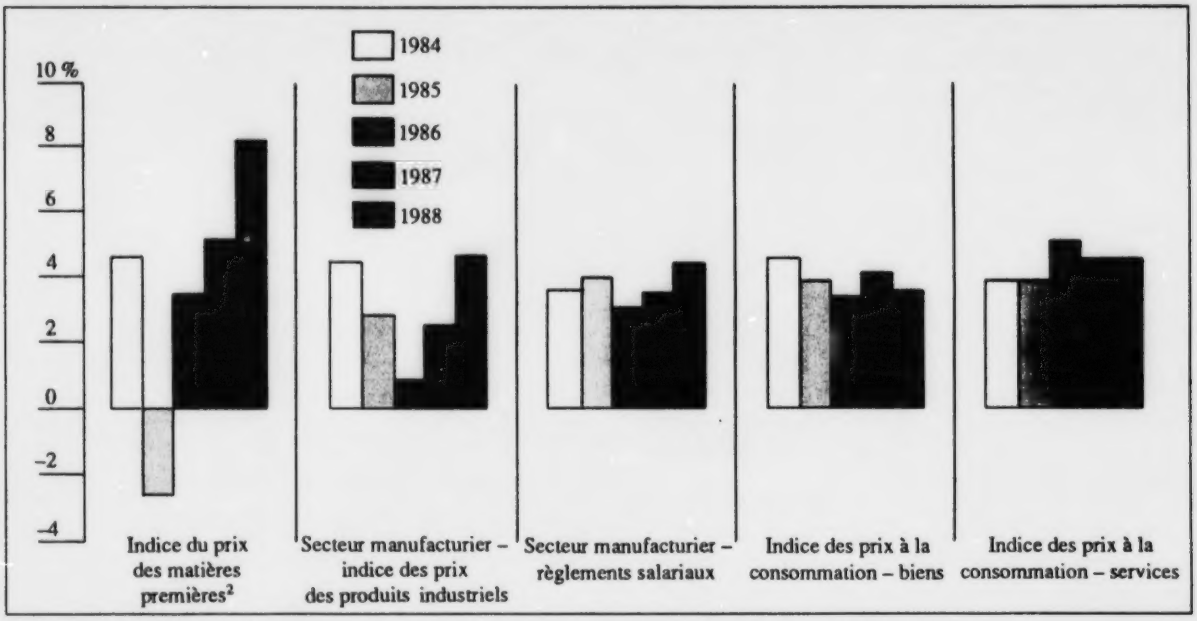
Il faut donc se demander si nous devons prévoir un autre cycle d'attentes inflationnistes et de flambées des prix. De l'avis du Conseil, les pressions inflationnistes seront contenues et le taux d'augmentation des prix à la consommation plafonnera à un peu plus de 5 % en 1989. Il en est ainsi en partie parce que le scénario de référence suppose que la politique monétaire sera modifiée au premier indice d'accélération des prix. Mais il y a deux facteurs déterminants qui contribueront aussi à limiter l'inflation.

Le premier est l'abondance relative des stocks de certains produits de base importants. En effet, l'actuelle surabondance de pétrole atténuera les pressions qui s'exercent sur les prix dans les marchés de l'énergie. Et les stocks élevés de céréales empêcheront les prix alimentaires d'augmenter malgré la récente sécheresse qui a frappé l'Ouest canadien et le centre-nord des États-Unis.

En deuxième lieu, les dures leçons de la récession de 1981-1982 continuent de marquer de nombreuses décisions relatives aux prix et aux salaires. Il s'agit là d'un autre facteur qui pourrait contribuer à freiner l'inflation. En effet, les entreprises s'efforcent encore de contrôler leurs coûts et d'améliorer la qualité de leurs produits afin de l'emporter sur leurs concurrents. La négociation collective s'articule davantage sur l'organisation du travail, le changement technologique et la sécurité d'emploi que sur les questions purement salariales, si bien que les règlements salariaux restent alignés sur les tendances sous-jacentes de la productivité.

Graphique 2-6

Variation de certains indicateurs de prix et de coût, Canada, 1984-1988[1]



1 Pour 1988, les données saisissent les variations du premier trimestre par rapport au même trimestre en 1987.
2 Exception faite des combustibles minéraux.
SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada.

La question cruciale, pour ce qui est de l'inflation, est de savoir si les leçons du début des années 80 ont bien été assimilées. Les entreprises et les travailleurs continueront-ils de faire de la compétitivité leur priorité, ou les attentes inflationnistes d'antan reprendront-elles le dessus ? De toute évidence, les décideurs devront rester sur leurs gardes.

Il est intéressant de signaler que les gains de productivité des six dernières années ont enfin atténué le déséquilibre fondamental entre les salaires et la productivité, comme le montre le graphique 2-7. À compter du début des années 70, la hausse des salaires réels s'était accélérée, même si la productivité avait cessé toute progression. L'absence de gains de productivité pour valider les augmentations salariales, doublée d'un ralentissement de la croissance et d'une augmentation du chômage, a mis un terme à la croissance des salaires réels au milieu des années 70. Le graphique laisse croire que, grâce à la récente croissance de la productivité, l'économie se rapproche peut-être maintenant du point où les salaires réels sont en harmonie avec la production par travailleur. Par conséquent, les conditions élémentaires devant permettre une croissance des salaires réels allant de pair avec de futurs gains de productivité sont maintenant réunies.

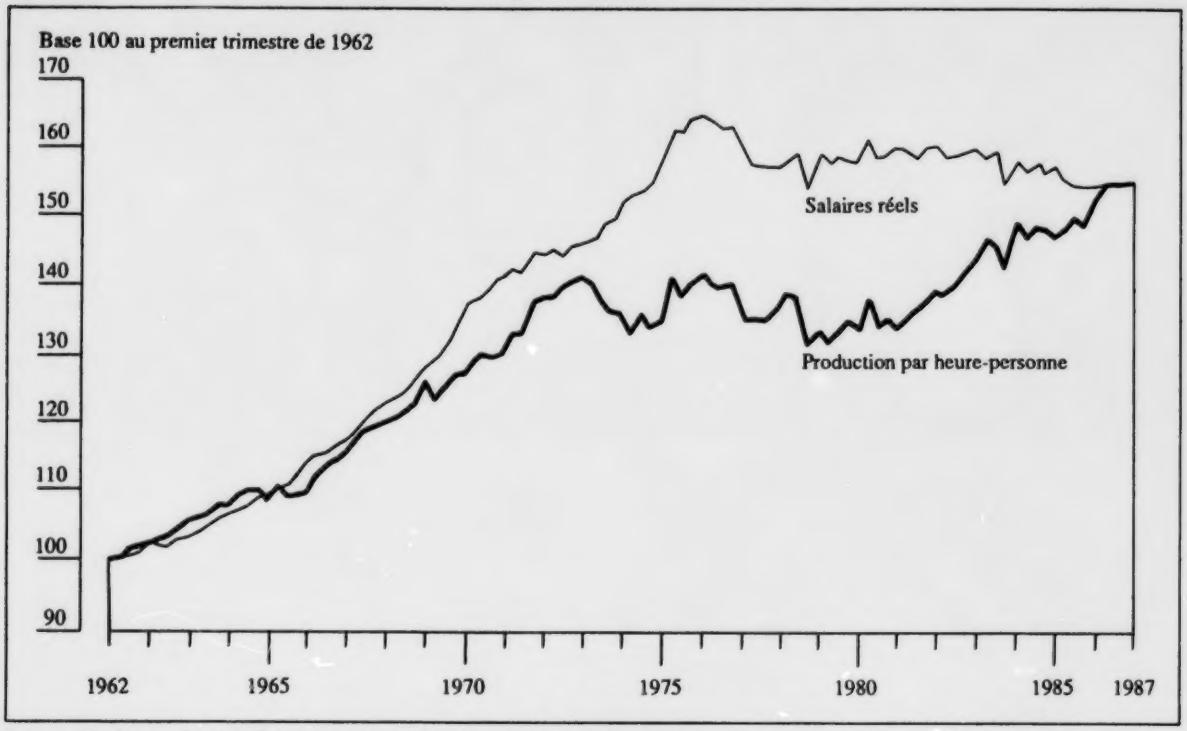
Il convient cependant de noter que la croissance de la productivité du travail pendant la période 1989-1992 ne devrait pas dépasser 1 %[2] – soit beaucoup moins que le taux moyen de 2,2 % observé pour la période 1983-1987 (voir le tableau 2-4). Ce taux élevé semble davantage lié à la reprise qui a suivi la récession – c'est-à-dire à une meilleure utilisation des capacités de production – qu'à une évolution de la tendance à long terme. Un certain raffermissement devrait suivre le ralentissement prévu pour 1989-1990, mais, dans l'ensemble, les perspectives en ce qui concerne la productivité ne sont, à nos yeux, guère encourageantes.

Des compromis difficiles

Il aura fallu au Canada six années d'expansion économique pour ramener le taux de chômage de plus de 12 % à un peu moins de 8 %. Pendant cette même période, le taux d'inflation est tombé de plus de 12 % à environ 4 %. Voilà un progrès appréciable, sur les deux fronts, mais notre analyse indique qu'il sera désormais beaucoup plus difficile de comprimer le taux de chômage sans en même temps exercer des pressions à la hausse sur les prix.

Graphique 2-7

Variations des sa'aires réels et de la productivité, par trimestre, Canada, 1962-1987



SOURCE: Conference Board du Canada, base de données chronologiques, juillet 1988.

Les tensions entre ces deux grands objectifs économiques prennent toute leur importance pour les décideurs lorsqu'une économie franchit le seuil, difficile à établir, où commencent à se faire sentir des pénuries de main-d'œuvre spécialisée et des goulots d'étranglement dans l'approvisionnement de l'appareil de production en matières premières. Ces pressions, sans pour autant se généraliser, peuvent entraîner des augmentations des prix et des salaires sur des marchés donnés. Au-delà d'un point critique, cependant, les goulots d'étranglement deviennent si nombreux que l'économie atteint une cote d'alerte qui déclenche une accélération de l'inflation. Le Canada n'en est certes pas encore là, ni sur les marchés des produits (voir le graphique 2-6) ni sur le marché du travail, mais les décideurs doivent pouvoir en déceler les signes avant-coureurs.

Il est possible de déterminer où se situe l'économie par rapport au seuil critique en utilisant ce que les économistes appellent le taux de chômage « naturel » (qu'il ne faut pas confondre avec un taux de chômage « acceptable »). Le taux naturel mesure le niveau de chômage à partir duquel des goulots d'étranglement sont susceptibles de se produire, c'est-à-dire à partir duquel les employeurs commencent à éprouver des difficultés à trouver les travailleurs ayant les compétences et l'expérience dont ils ont besoin[3]. En termes plus techniques, le taux naturel indique le niveau de chômage qui correspond aux caractéristiques structurelles du marché du travail, indépendamment du rythme de l'activité économique. Quand le taux de chômage se rapproche du taux naturel, les possibilités d'emploi peuvent être abondantes dans les industries où il y a des goulots d'étranglement. Par contre, si les travailleurs qui cherchent un emploi n'ont pas les compétences dont les employeurs ont besoin, ou s'ils habitent dans d'autres régions, ces postes ne seront pas comblés. Par conséquent, même si le taux de chômage observé demeure relativement élevé, des pressions commenceront à se faire sentir sur les salaires et sur les prix. Dès que l'économie atteint le point critique (où le taux de chômage observé se rapproche du taux naturel estimatif), seules des politiques visant à améliorer la rapidité et l'efficacité des appariements sur le marché du travail (de meilleurs programmes de formation, par exemple) peuvent

réduire davantage le chômage. La tâche du décideur sera donc d'établir un dosage optimal de politiques visant à atténuer l'inadéquation sur le marché du travail, tout en maintenant à un niveau modéré le rythme de croissance de l'économie.

Une étude récente réalisée pour le Conseil[4] révèle que le taux de chômage naturel pour le Canada a augmenté lentement, mais plus ou moins régulièrement, depuis le début des années 60 jusqu'à la fin des années 70. Il a ensuite plafonné autour de 9,7 % en 1982 (voir le tableau A-3 en appendice). Comme l'indique le graphique 2-8, le taux de chômage naturel était supérieur ou égal au taux observé à la fin des années 60, au milieu des années 70 et au début des années 80. Quand on compare la partie inférieure du graphique, qui montre l'évolution du taux d'inflation durant la période considérée, à la partie supérieure, on constate que, lorsque le taux observé est plus faible que le taux naturel, le marché du travail se resserre et les taux d'inflation augmentent. Par ailleurs, dans le cas contraire, comme après 1982, le taux d'inflation ralentit.

L'étude du Conseil révèle également que le taux naturel diminue depuis 1982. Bon nombre des facteurs structurels (l'évolution des prix de l'énergie et des produits de base, par exemple) qui ont poussé à la hausse le taux de chômage naturel dans les années 70 se sont inversés. Notre analyse indique que le seuil critique s'est déplacé vers le bas, dans la fourchette des 7 à 8 %. À la suite d'une forte performance de l'économie en 1987 et, jusqu'ici, en 1988, le taux de chômage a subi un recul marqué pour s'établir aux environs de 7,9 % au moment d'écrire ces lignes. Le taux observé est donc désormais voisin du taux naturel. Nous prévoyons que ce dernier se maintiendra entre 7 et 8 % pendant la période 1988-1992, mais, comme nous le soulignons dans le prochain chapitre, les décideurs peuvent s'employer à réduire le taux naturel et à faire ainsi reculer le seuil critique par des politiques plus efficaces à l'égard du marché du travail. À court terme, cependant, il serait dangereux de tenter de réduire le chômage en stimulant la croissance économique. Cela entraînerait immédiatement une intensification considérable de l'inflation et donnerait relativement peu de résultats sur le plan du chômage.

Une différenciation régionale grandissante

Au chapitre de la performance économique, les moyennes nationales pour le Canada masquent toujours des disparités entre les régions. Les économies régionales ont chacune leur ensemble distinctif d'industries et de marchés, de sorte que leur performance se différencie (graphique 2-9). Ainsi, les provinces de l'Atlantique ont toujours traîné de l'arrière sur deux plans : le revenu personnel par habitant, qui est bien inférieur à la moyenne nationale, et le taux de chômage, qui s'est éloigné encore plus de la moyenne nationale. Pour ce qui est du revenu par habitant, la Colombie-Britannique était une province relativement riche jusqu'aux années 80, mais elle a été durement touchée par le chômage ces dernières années. La situation du Québec s'est améliorée, mais le revenu personnel par habitant y est encore inférieur à la moyenne nationale, et le taux de chômage, supérieur. Il se dégage du graphique 2-9 que les disparités des taux de chômage se sont accentuées au cours des 15 dernières années.

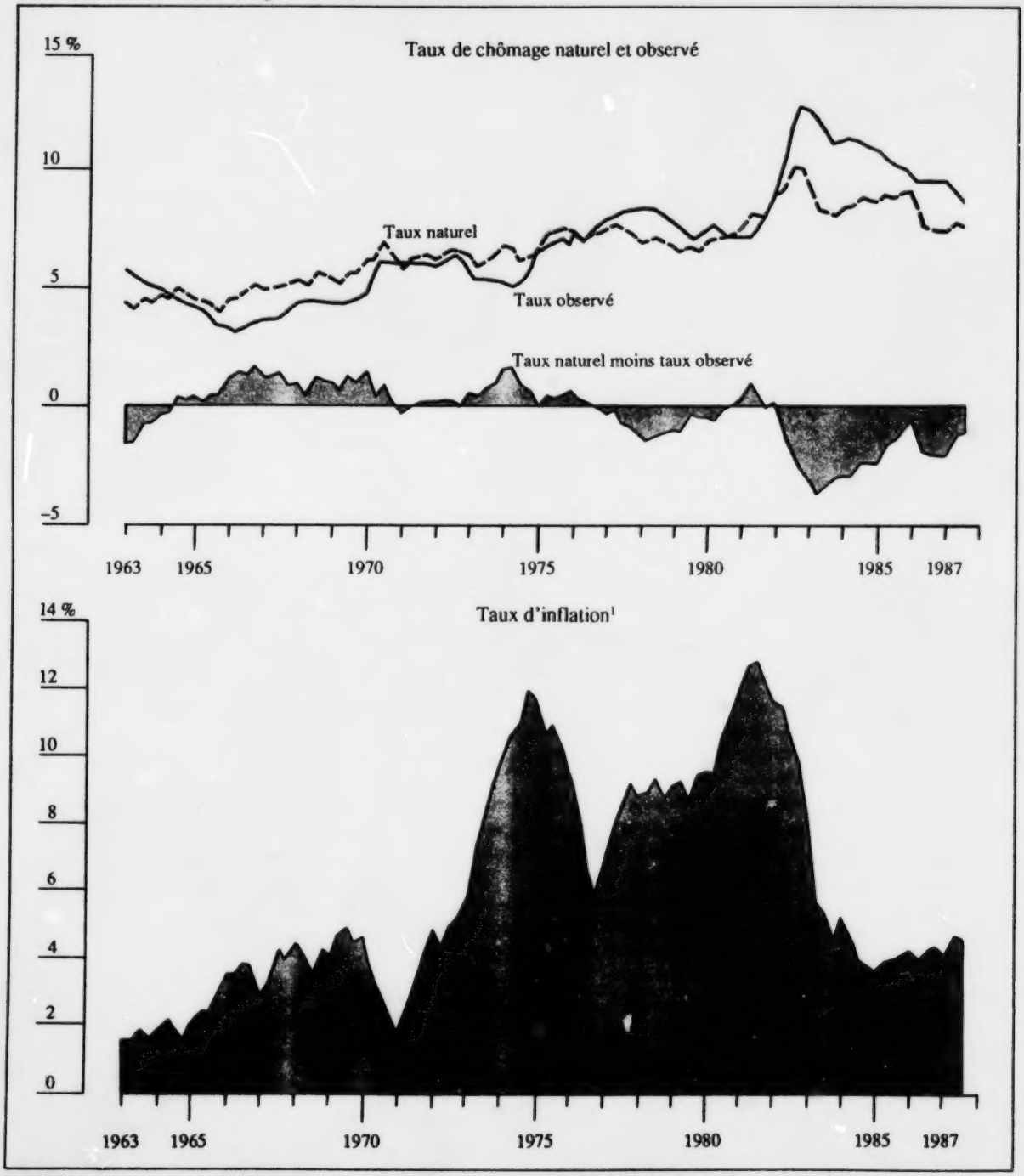
Cette disparité croissante est liée à des différences de structure industrielle. Les régions situées à l'extérieur du centre du pays sont tributaires de marchés étrangers hautement spécialisés, comme ceux du papier, du pétrole, du poisson, du bois d'œuvre et des céréales. Par conséquent, lorsque la demande (et les prix) de leurs produits les favorisent, les économies régionales voient croître leurs revenus réels; c'est par contre l'inverse qui se produit lorsque la demande s'effondre et que les exportations diminuent. Ainsi, au début des années 70, les provinces de l'Ouest ont été les grandes bénéficiaires de la flambée des prix des produits de base mais, depuis le milieu des années 70, les économies régionales tributaires de ces produits ont souffert de la chute des prix. Et si l'on note une certaine amélioration au cours de la dernière année, particulièrement en ce qui concerne les prix des minéraux, des métaux, des pâtes et papiers, et (de façon moins marquée) du poisson, pour les régions du pays qui sont tributaires de l'agriculture, la sécheresse de cet été aura, malgré tout, des effets désastreux sur les plans économique et humain.

En Ontario, la base industrielle est beaucoup plus diversifiée et les industries manufacturières jouent un bien plus grand rôle. Cette province et, dans une moindre mesure, le Québec sont donc moins exposés à l'alternance d'emballement et d'effondrement des prix que l'on retrouve sur les marchés particuliers des matières premières dans les provinces de l'Ouest et, de façon moins marquée, dans la région de l'Atlantique. L'Ontario et le Québec ont plutôt tendance à évoluer davantage de concert avec les autres pays industrialisés.

Afin d'explorer les disparités croissantes des taux de chômage entre les régions, le Conseil a estimé le taux de chômage naturel pour chaque région. Là aussi, nous constatons que les disparités s'accentuent (graphique 2-10). Toutes les régions ont accusé une augmentation de leur taux naturel entre les années 70 et 80, mais les hausses ont été

Graphique 2-8

Le dilemme inflation-chômage au Canada, 1963-1987

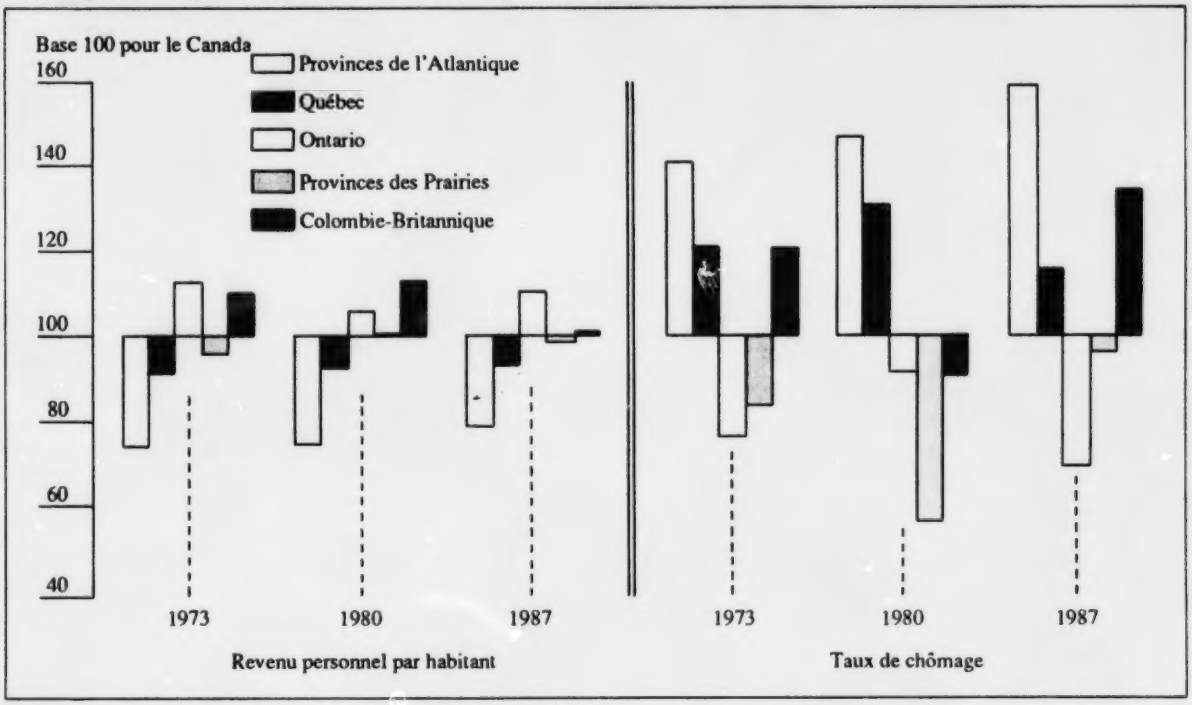


1 Exprimé par la variation de l'indice des prix à la consommation dans un trimestre donné par rapport au même trimestre de l'année précédente.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, août 1988.

Graphique 2-9

Revenu personnel par habitant et taux de chômage, selon les régions, Canada, 1973-1987



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, juillet 1988.

beaucoup plus prononcées dans les provinces de l'Atlantique et en Colombie-Britannique, et le recul, depuis 1985, plus modeste dans ces régions. La disparité entre le Québec et l'Ontario est aussi plus marquée que dans les années 70.

Ces estimations excluent l'influence des facteurs cycliques. Autrement dit, une bonne part de l'augmentation des disparités régionales ne saurait s'expliquer par la faiblesse de la demande. Nos estimations indiquent plutôt que les facteurs structurels ont contribué pour beaucoup aux écarts de plus en plus importants entre les taux de chômage des provinces.

Les politiques budgétaire et monétaire

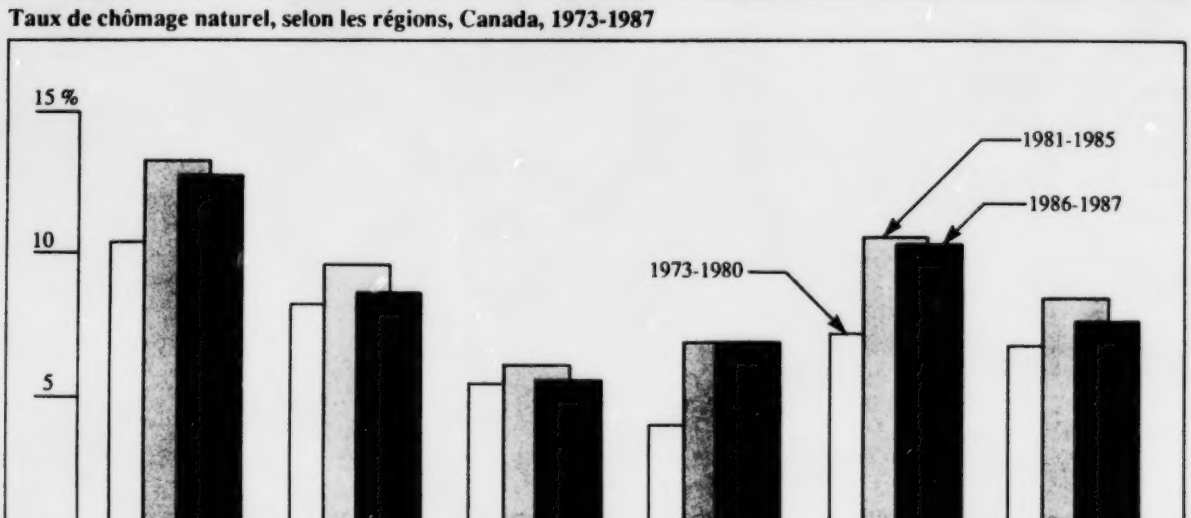
L'une des difficultés auxquelles se heurtent les décideurs, c'est que la menace d'une hausse de l'inflation se profile à une époque où les taux de chômage demeurent très élevés par rapport au passé. Auparavant, la stratégie aurait été de stimuler l'économie au moyen de la politique monétaire ou budgétaire (ou des deux à la fois). Or, il serait maintenant peu approprié et contreproductif de fouetter l'économie – et ce, pour plusieurs raisons.

En premier lieu, on attiserait l'inflation tout en réduisant relativement peu le chômage, car l'économie a presque atteint les limites de sa capacité de production existante dans bien des industries et que certains segments du marché du travail se resserrent.

En deuxième lieu, la politique budgétaire doit tenir compte de la taille du déficit fédéral et de l'alourdissement de la dette publique. Le tableau 2-5 indique que le budget fédéral était déjà déficitaire au milieu des années 70; à l'heure actuelle, le déficit équivaut à environ 4 % du PIB, par rapport à 7 % en 1984. Le service de la dette fédérale est passé de 13 % des recettes fédérales en 1976 à 28 % en 1987. Il coûte désormais 30 milliards de dollars par an. Depuis 1976, l'endettement total du gouvernement fédéral est passé d'approximativement 20 % à plus de 40 % du PIB, et celui de tous les paliers de gouvernement d'environ 35 à

Graphique 2-10

Taux de chômage naturel, selon les régions, Canada, 1973-1987



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après A. Burns, « The natural rate of unemployment: A regionally disaggregated approach », document de recherche préparé pour le Conseil économique du Canada, septembre 1988.

Tableau 2-5

Caractéristiques de la dette publique fédérale, Canada, 1976 et 1987

En pourcentage (sauf indication contraire)

	1976	1987
Déficit fédéral par rapport au PIB	1,7	4,3
Dette fédérale cumulée par rapport au PIB	19,8	41,7
Intérêt sur la dette fédérale :		
Par rapport au PIB	2,3	5,0
Par rapport aux recettes fédérales	12,9	28,4
Montant (en milliards de dollars)	4,5	27,7

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada.

63 % du PIB. Dans une telle situation, il est évident que la marge de manœuvre de la politique budgétaire comme instrument de lutte contre le chômage se trouve sérieusement limitée.

Mais, chose plus troublante, le déficit fédéral demeure encore élevé en 1988, au moment où certains secteurs de l'économie vont bientôt atteindre les limites de leur capacité actuelle. Cela suppose, compte tenu du régime fiscal actuel et des engagements de dépenses du gouvernement, qu'il serait impossible de réaliser le niveau de production devant permettre d'équilibrer le budget fédéral, sans en même temps attiser l'inflation. Par conséquent, si notre analyse est juste, le maintien du régime budgétaire actuel serait inflationniste. Et avec une baisse des taux de chômage, c'est carrément sur la politique monétaire que serait reporté le fardeau immédiat de la lutte contre l'inflation. (À moyen terme, cependant, les politiques relatives aux marchés du travail pourraient contribuer à réduire le chômage sans aggraver les pressions inflationnistes.)

En troisième lieu, il est impossible de formuler une politique monétaire qui agira de différente façon selon les régions sans instituer un régime de contrôle du crédit au niveau régional. À en juger par l'expérience américaine en ce qui concerne la législation en matière d'usure dans les divers États, de telles mesures de contrôle, selon nous, auraient sans doute pour effet de drainer les capitaux hors des régions qui en ont le plus besoin. Qui plus est, on pourrait voir se tarir les sources d'investissement dans le secteur de la construction domiciliaire. Les taux d'intérêt

peuvent varier selon le niveau du risque, mais une fois ce risque pris en compte sur le marché, les différences régionales créées par une action délibérée au niveau des politiques ne peuvent se maintenir sur un marché national où les bailleurs de fonds cherchent les rendements les plus élevés.

Il apparaît aussi nettement que les régions où le taux de chômage est élevé ne sont pas à l'abri d'une hausse de l'inflation, parce qu'elles importent une grande quantité de biens en provenance de régions où les prix sont soumis à des pressions. Nous constatons ainsi que les régions où le taux de chômage a été très élevé ces dernières années (les provinces de l'Atlantique et la Colombie-Britannique, par exemple) ont aussi connu des taux d'inflation importants (bien qu'inférieurs à celui de l'Ontario).

En bref, les lourds déficits budgétaires tendent à restreindre l'éventail des options qui s'offrent aux décideurs. C'est donc la politique monétaire, à elle seule, qui doit déterminer l'orientation d'une économie où les écarts entre les taux de chômage régionaux se sont accrus. L'outil, ici, ne convient pas vraiment à la tâche.

Épargne et investissement

Autant il serait peu réaliste de se fixer un objectif pour le chômage et un pour l'inflation indépendamment l'un de l'autre, autant il est à peu près impensable de se donner des cibles pour la taille du déficit ou de l'excédent budgétaire fédéral (et, par conséquent, pour le montant de la dette fédérale) indépendamment du recours aux capitaux étrangers.

Les capitaux intérieurs disponibles pour les investissements viennent de l'épargne générée par les ménages, les entreprises et le gouvernement. Ils sont généralement abondants lorsque le taux d'épargne personnelle est élevé, que les entreprises sont rentables et que le budget des administrations publiques dégage des excédents. Lorsque les gouvernements connaissent des déficits budgétaires ou que les autres secteurs génèrent peu d'épargne, c'est le contraire qui se produit; si l'épargne intérieure ne suffit plus, les capitaux d'investissement doivent alors venir de l'étranger.

Depuis des décennies, on peut observer au chapitre des opérations extérieures du Canada que les excédents commerciaux côtoient les déficits au titre des voyages internationaux et des « invisibles » (il s'agit principalement des sorties nettes de paiements d'intérêts, de dividendes, de redevances, de droits et ainsi de suite). De façon générale, le déficit au titre des voyages et des invisibles dépasse l'excédent commercial, ce qui provoque un déficit du compte courant, lequel oscille habituellement entre 0 et 3 % du PIB, les entrées de capitaux faisant à cet égard contrepoids. Ainsi, le solde du compte courant reflète la mesure dans laquelle les Canadiens suppléent à l'épargne intérieure par des fonds extérieurs.

Il y a eu une entrée nette d'épargne étrangère dans la plupart des années depuis 1975 (tableau 2-6), avec quelques interruptions, le plus récemment durant la première moitié des années 80, alors que l'excédent commercial a dépassé le déficit au titre des voyages et des invisibles. Pendant cette période, l'épargne intérieure a été supérieure aux besoins d'investissement et il y a eu une sortie nette de capitaux. Il importe de se souvenir, cependant, que les mouvements nets de capitaux sont formés d'importantes entrées et sorties de fonds. Au cours de la dernière décennie, on note une sortie nette d'épargne privée et une entrée nette de fonds, empruntés surtout par les gouvernements et leurs organismes. Ainsi, le bilan international du Canada affiche une évolution assez spectaculaire.

Depuis toujours, le rythme de la croissance de la production dans les secteurs primaire et secondaire au Canada est lié aux investissements étrangers. Dans bien des cas, les capitaux à mobiliser sont fort considérables et, si l'on n'opère pas de compressions dans la consommation intérieure (tant publique que privée) et dans d'autres secteurs d'investissement intérieur, il faut souvent, pour pouvoir engager de nouvelles dépenses, puiser à des sources étrangères de capitaux. Ainsi, en 1975, les taux combinés d'épargne des particuliers et des entreprises équivalaient à 20,9 % du PIB, tandis que les investissements privés se sont établis à 21,4 % – chiffre proche du ratio d'investissement qu'affiche habituellement le Canada. La différence d'un demi-point n'a pu que venir d'ailleurs, c'est-à-dire soit de l'épargne étrangère, soit du secteur public. Étant donné que ce dernier était, cette année-là, un utilisateur net d'épargne, c'est à l'épargne étrangère qu'il a fallu faire appel. Le recours à cette épargne se justifie lorsque les investissements mobilisés – que ce soit dans les mines, les installations hydro-électriques ou les usines de fabrication – offrent des taux de rendement permettant non seulement d'assurer le service de la dette (tant intérieure qu'extérieure), mais aussi de créer des emplois et des revenus au pays et de donner accès à de nouvelles technologies qui seraient peut-être inaccessibles autrement.

Dans le secteur public, la tendance observée a été quelque peu différente. Généralement, les investissements publics ont dépassé l'épargne, et l'écart a été comblé par l'épargne privée ou étrangère. Mais deux importants changements sont survenus dans la dernière décennie. Tout d'abord, les investissements du secteur public ont diminué

Tableau 2-6

Provenance et utilisation de l'épargne, Canada, 1975-1987
En pourcentage du PIB

	Secteur privé			Secteur public			Épargne étrangère nette[1]
	Épargne	Investissement	Solde	Épargne	Investissement	Solde	
1975	20,9	21,4	–0,5	1,2	3,7	–2,5	3,0
1976	21,2	21,7	–0,5	1,4	3,2	–1,8	2,3
1977	20,1	19,8	0,3	0,6	3,1	–2,5	2,2
1978	21,1	20,1	1,0	–0,2	3,0	–3,2	2,2
1979	22,3	22,2	0,1	0,7	2,7	–2,0	1,9
1980	22,9	20,7	2,2	–0,1	2,7	–2,8	0,6
1981	21,4	21,8	–0,4	1,1	2,6	–1,5	1,9
1982	22,4	16,1	6,3	–3,1	2,8	–5,9	–0,4
1983	23,0	15,6	7,4	–4,4	2,6	–7,0	–0,4
1984	23,9	17,1	6,8	–3,9	2,6	–6,5	–0,3
1985	23,7	17,3	6,4	–4,3	2,7	–7,0	0,6
1986	21,1	18,1	3,0	–2,9	2,5	–5,4	2,4
1987	20,9	18,8	2,1	–2,2	2,3	–4,5	2,4

1 Un chiffre positif indique une entrée d'épargne au Canada.
SOURCE Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, diverses années.

considérablement, passant de 3,7 % du PIB en 1975 à 2,3 % en 1987. Ensuite, les budgets du secteur public, d'excédentaires qu'ils étaient, sont devenus largement déficitaires. Autrement dit, non seulement les emprunts de l'État ont-ils augmenté, mais ils servent davantage à financer sa propre consommation.

À notre avis, les tendances actuelles ne sont pas saines. L'endettement public du Canada est en hausse, même si les investissements – et notamment les investissements publics – restent inférieurs à ce qu'ils étaient par le passé. On alourdit ainsi le fardeau des futures générations de contribuables, surtout s'il s'agit d'une dette extérieure. Dans la mesure où notre pays offre d'attrayantes possibilités d'investissement, il peut utiliser à bon escient les capitaux étrangers pour financer une partie de ces activités. Mais il est très risqué de financer une consommation publique grandissante par des emprunts extérieurs nets, pour deux raisons : l'escalade des coûts du service de la dette rend le Canada très vulnérable à une remontée des taux d'intérêt; et l'affectation des revenus futurs en paiement d'intérêts à des non-résidants réduit les revenus disponibles pour les Canadiens. On peut toujours éviter ces coûts en réduisant le déficit fédéral, pourvu qu'on le fasse sans empêcher l'économie de croître, puisque toute léthargie accentue le déficit et augmente la dette.

Conclusion

Le Canada est entré dans une période où les compromis habituels entre les objectifs de politique sont devenus très contraignants. L'économie approche du seuil critique où les pressions inflationnistes risquent de devenir sérieuses; le chômage demeure élevé, même si l'économie nationale fonctionne presque à capacité; à cause des niveaux élevés d'endettement et d'emprunt publics, le Canada est plus vulnérable à un ralentissement et le gouvernement voit sa marge de manœuvre limitée dans sa lutte contre le chômage. Du même coup, les disparités régionales de chômage se sont accentuées.

Les politiques monétaire et budgétaire se trouvent tiraillées par des objectifs contradictoires. Elles doivent désormais être plus vigilantes du côté de l'inflation, sans pour autant négliger le chômage. Deux priorités s'imposent donc pour le moyen terme : les gouvernements doivent modifier le dosage de mesures budgétaire et monétaire pour réduire leurs déficits, de sorte que la politique monétaire puisse être plus accommodante; et accorder beaucoup plus d'attention à l'inadéquation des marchés du travail. C'est pourquoi nous consacrons le chapitre 3 à une analyse plus détaillée de la coexistence de nombreux postes vacants et d'un fort taux de chômage.

3 Un marché du travail en transition

Selon l'analyse du chapitre 2, l'économie canadienne semble arriver à un stade critique où l'inflation pourrait s'accélérer si la demande globale augmentait sensiblement; il s'ensuit que les gouvernements ne disposent que d'une marge de manœuvre limitée pour lutter contre le chômage au moyen des grands leviers de la politique monétaire et budgétaire. Autrement dit, les Canadiens ne pourront hâter le recul d'un chômage tenace qu'en se donnant des politiques et programmes structurels mieux ciblés. Ce qui nous intéresse surtout ici, ce n'est donc pas tant le chômage cyclique lié aux fluctuations du niveau d'activité économique que les facteurs qui rendent plus difficile l'appariement des besoins des employeurs et de l'offre de la main-d'œuvre, même en période de prospérité économique.

En 1983, en pleine récession, le taux de chômage au Canada a été de 11,9 %, avec une pointe de 12,5 % en février. Depuis, il n'a pratiquement pas cessé de diminuer et il était inférieur à 8 % à l'été de 1988. Malgré cette amélioration notable, le chômage au Canada demeure à un niveau élevé si on le situe dans le temps (graphique 3-1)[1]. Cette situation est attribuable principalement à la transformation de la structure industrielle, qui s'est répercutée sur le marché du travail en accentuant le déséquilibre structurel entre la demande et l'offre de main-d'œuvre.

Le déséquilibre du marché du travail

Comparons les deux petites annonces suivantes :

Offre d'emploi

Une société à la fine pointe de la biotechnologie offre un poste stimulant pour un scientifique polyvalent et dynamique :

- doctorat en biochimie avec antécédents documentés en recherche appliquée sur les enzymes
- le candidat doit être disposé à déménager et, aussi, à voyager fréquemment
- la préférence sera accordée aux candidats parlant couramment le japonais
- rémunération dans les six chiffres

Emploi demandé

Bachelier ès arts recherche travail de rédaction à temps partiel dans la région de Chicoutimi :

- préférerais lieu de travail sans fumée, avec garderie
- accepterais emploi partagé ou travail à domicile
- salaire à négocier
- curriculum vitae sur demande

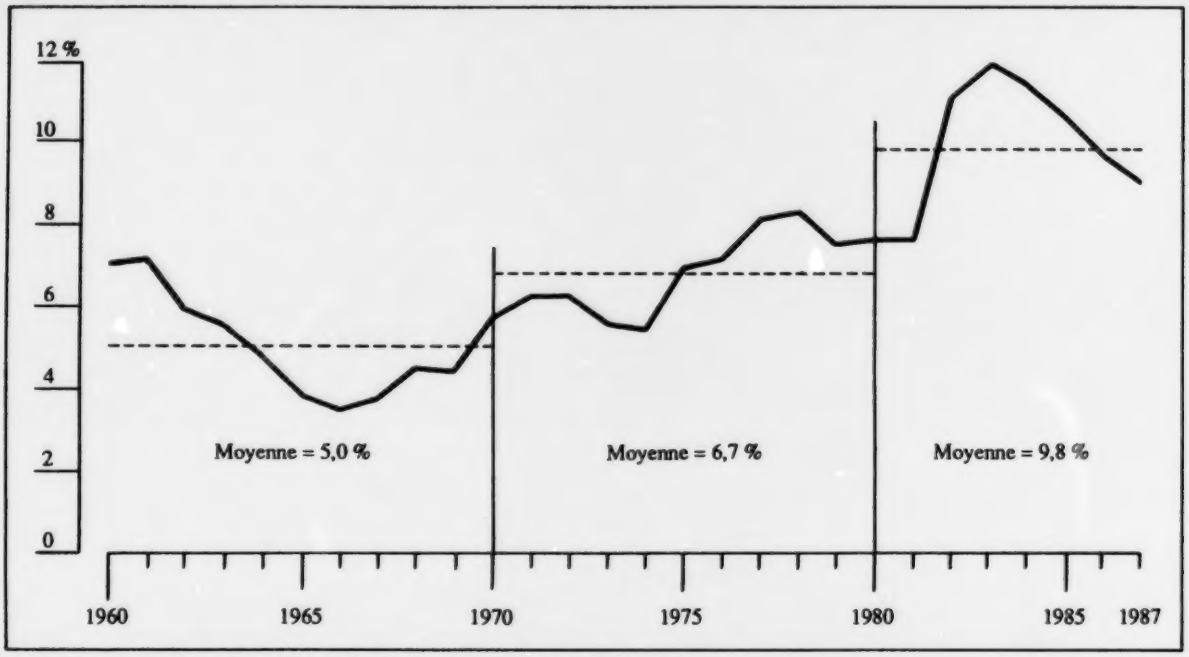
Bien entendu, l'existence d'un poste vacant ne suffit pas en elle-même pour assurer l'embauche d'un chômeur. Le processus d'appariement des travailleurs et des emplois met en jeu des caractéristiques infiniment variées. L'âge, le sexe, le niveau d'instruction, le lieu de résidence et les aspirations des travailleurs doivent s'harmoniser avec des caractéristiques d'emploi comme la rémunération, les conditions de travail et les compétences requises. Mais, comme le montrent les annonces qui précèdent, le marché du travail comporte aussi une foule de facteurs qui compliquent l'appariement de l'offre et de la demande de travail.

Par exemple, les changements démographiques ont un effet marqué sur la nature et la composition de la population active. Non seulement les femmes y sont-elles plus fortement représentées que jamais, mais encore les besoins, les attitudes et les aspirations des personnes actives sur le marché du travail ne cessent de changer. Le nombre croissant de femmes mariées et de familles monoparentales, la diversité toujours plus grande de l'éducation et des origines ethniques, l'évolution des modes de vie et des attitudes face au travail sont autant de facteurs qui font que les attentes ne sont plus ce qu'elles étaient il y a encore une décennie.

Les besoins en main-d'œuvre sont également influencés par les grands changements actuels, comme le progrès technologique et la globalisation de la production et du commerce. Comme les annonces l'indiquent, certains employeurs cherchent une « nouvelle espèce » d'employés : polyvalents, mobiles, capables de s'adapter. De leur côté,

Graphique 3-1

Taux de chômage, Canada, 1960-1987[1]



1 Les données pour les années 1960 à 1965 incluent les travailleurs de 14 ans.
SOURCE Statistique Canada, *La population active*, n° 71-001 au catalogue.

les travailleurs veulent aussi de la souplesse et, de plus en plus, ils sont sensibles à des attraits non pécuniaires, comme un milieu de travail sain, l'épanouissement personnel et la satisfaction au travail. Comme pour le poste vacant et le chercheur d'emploi de nos deux annonces, le marché ne parvient pas toujours à harmoniser, avec la vitesse et l'efficacité optimales, les besoins des employeurs et le profil des travailleurs. De nombreux facteurs peuvent en effet entraver le processus. Les attaches culturelles ou linguistiques peuvent jouer contre la mobilité géographique, par exemple; l'analphabétisme peut exclure l'accès à la formation; les attitudes et les valeurs peuvent infléchir les décisions d'embauche. Par des décisions éclairées, les gouvernements peuvent intervenir et corriger ces imperfections du marché. Mais pour formuler les politiques voulues, il faut connaître l'ampleur du problème et ses causes. Dans un premier temps, nous examinons comment se produit le déséquilibre sur le marché du travail et comment il peut se mesurer.

L'appariement des travailleurs et des emplois est, avant tout, un processus dynamique. Le marché du travail n'est jamais figé, car il y a toujours des travailleurs qui entrent dans la population active et qui en sortent, qui trouvent ou qui perdent un emploi, et qui en changent. Certaines entreprises prennent de l'expansion et annoncent de nouveaux postes vacants; d'autres subissent des compressions et se voient obligées de licencier des travailleurs. Mais, en même temps, il y a toujours un certain nombre de chômeurs (personnes sans emploi) et un certain nombre de postes vacants (emplois sans titulaire). Une bonne part des personnes en chômage et plusieurs des postes vacants ne le sont que pour une courte période (déséquilibre à caractère transitoire ou « frictionnel »), ne durant que le temps pour les intéressés d'obtenir l'information requise et de prendre leurs dispositions. Toutefois, le déséquilibre structurel peut durer fort longtemps. De nombreuses recherches indiquent en effet que c'est justement au fait qu'il ait pris de l'ampleur que l'on attribue l'augmentation du taux de chômage structurel à l'échelle nationale et la disparité croissante entre les taux de chômage des diverses régions (voir le graphique 2-9).

Il y aura toujours des postes vacants et des chômeurs, même sur un marché du travail en santé, ne serait-ce que parce que les gens cherchent l'emploi disponible correspondant le mieux à leurs compétences et à leurs attentes

salariales. Mais ce qui est plus inquiétant que ces déséquilibres transitoires « frictionnels », ce sont les changements plus profonds et plus permanents qui engendrent le chômage structurel : évolution de la composition démographique de la population active, effets des politiques influant sur les décisions des travailleurs et des employeurs, variations régionales du chômage et restructuration industrielle provoquée par les changements dans la composition de la demande et le progrès technologique. Au Canada, c'est ce dernier facteur qui a le plus joué récemment. Certaines politiques visant à influer sur les décisions des travailleurs et des employeurs ont également joué un rôle, mais il a été moins important.

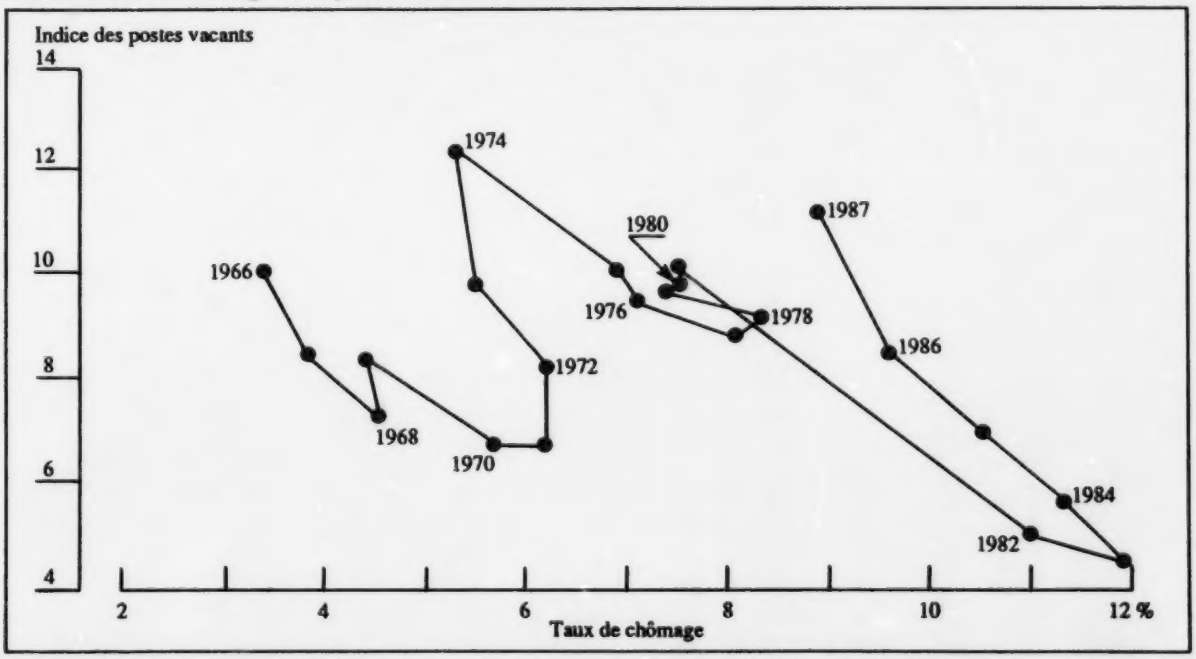
Pour constater que le déséquilibre entre les besoins des employeurs et l'offre de main-d'œuvre s'est accentué, il suffit d'examiner le rapport entre le taux de chômage et l'indice des postes vacants. Cette relation est illustrée dans le graphique 3-2, où chaque point représente une année particulière et indique la combinaison de l'indice des postes vacants (v) et du taux de chômage (c) pour chaque année entre 1966 et 1987. Un mouvement le long de la courbe cv vers le coin supérieur gauche reflète un resserrement du marché du travail, c'est-à-dire un accroissement du nombre de postes vacants et une baisse du chômage; un mouvement cyclique vers le coin inférieur droit représente au contraire une diminution du nombre de postes vacants et une augmentation du taux de chômage. Mais le fait à souligner est que cette courbe serpente vers le coin supérieur droit depuis le milieu des années 60. Autrement dit, au cours des 20 dernières années, le marché du travail canadien a évolué vers une situation caractérisée à la fois par un chômage plus élevé et par des postes vacants plus nombreux; le taux de chômage national correspondant à une valeur donnée de l'indice des postes vacants a bondi de 5 points de pourcentage depuis 1966[2]. Pourquoi ?

Aléas sur les marchés des produits de base

Le déplacement de la courbe cv vers la droite et l'augmentation du chômage structurel qu'on peut déceler dans les estimations du taux naturel (voir le tableau A-3 en appendice) trouvent leur origine dans les aléas qui ont

Graphique 3-2

Relation entre le chômage et les postes vacants[1], Canada, 1966-1987



1 L'indice des postes vacants est tiré de l'indice de l'offre d'emploi de Statistique Canada et exprimé en pourcentage des travailleurs rémunérés non agricoles.

SOURCE S. Gera, S. S. Rahman, J.-L. Arcand et L. Lavallée, « Help Wanted index, job vacancies and structural unemployment in Canada », document de recherche préparé pour le Conseil économique du Canada, juin 1988 (mise à jour des auteurs).

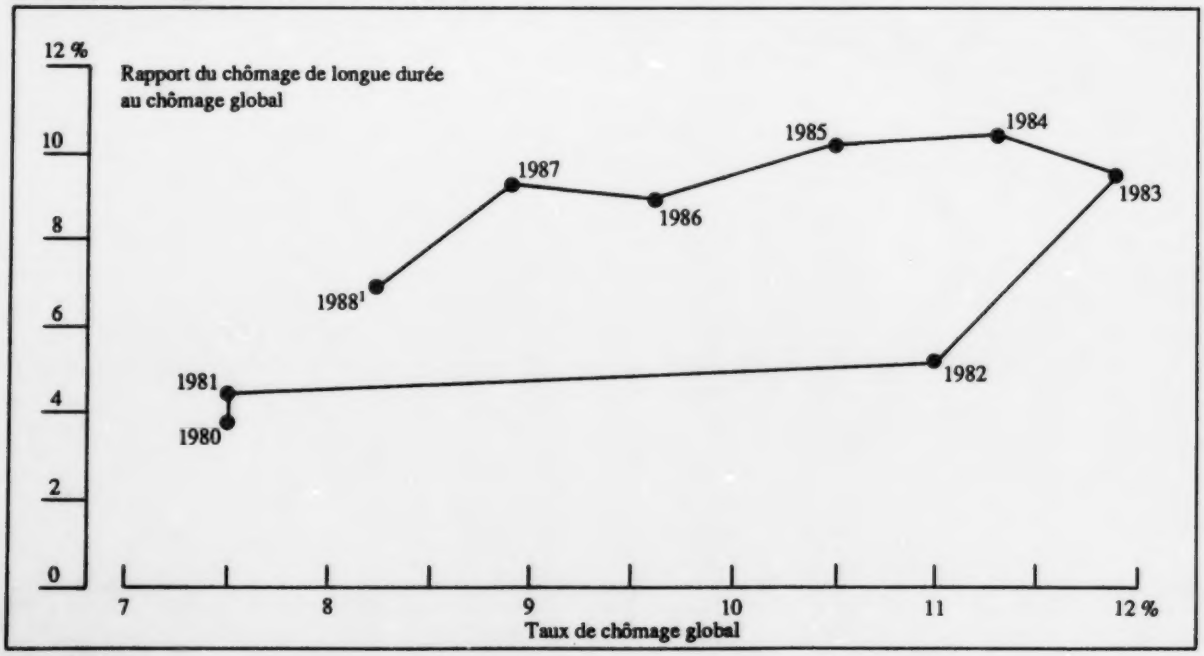
secoué les marchés des produits de base[3] durant les années 70 et 80. Le choc provoqué par les hausses du prix du pétrole dans les années 70 a eu un effet profond sur la composition de la demande. Du jour au lendemain, la demande de produits à faible consommation d'énergie est montée en flèche, tandis que celle de produits gourmands en énergie s'affaissait. Naturellement, certaines entreprises et industries ont connu une expansion notable, alors que d'autres ont vu la demande de leurs produits s'effondrer. Dans le cas du second choc pétrolier, en 1979, ces facteurs ont été aggravés par les taux d'intérêt élevés de cette époque, par la baisse des prix d'autres produits de base et par la récession que les chocs pétroliers devaient déclencher. Dans les entreprises, la récession, le resserrement du crédit et la situation sur les marchés des produits de base ont donné lieu à des programmes de compressions, de modernisation et de rationalisation. Au niveau macro-économique, la tertiarisation de l'économie s'est accentuée, avec comme conséquences une accélération du taux de disparition des emplois et un changement radical dans la nature des nouveaux emplois créés. Le déséquilibre structurel de l'économie a finalement pris de l'ampleur. Des travailleurs ont été licenciés pour divers motifs, mais une part énorme du chômage conjoncturel produit en 1981 et 1982 s'est transformée en chômage structurel à mesure que les entreprises, réagissant aux conditions restrictives des marchés du crédit et à l'incertitude de la demande, rationalisaient et restructuraient leurs opérations de production[4].

Il ne manque pas de données pour confirmer cette analyse de l'accroissement du chômage structurel dans les années 70 et 80. Un indicateur du chômage structurel, le chômage de longue durée (c'est-à-dire qui s'étend sur une période de 53 semaines ou plus, selon notre définition) est révélateur à cet égard. Le fait que les travailleurs consacrent tant de temps à trouver un emploi indique un écart profond entre ce que les employeurs recherchent et ce que les travailleurs peuvent offrir. Après 1980, la proportion de chercheurs d'emplois en chômage de longue durée a augmenté considérablement – passant d'entre 4 et 5 % pendant les années 1980-1982 à environ 10 % durant la période 1983-1987. Elle n'a commencé à diminuer que tout récemment (graphique 3-3).

La proportion de travailleurs âgés (ceux de 45 ans et plus) parmi les personnes en chômage de longue durée a progressé de 24 à 34 % entre 1983 et 1987. Il y a donc lieu de croire que la divergence entre les besoins des employeurs et

Graphique 3-3

Chômage de longue durée, Canada, 1980-1988



1 Janvier-juin.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada.

l'offre de main-d'œuvre s'est accentuée à cause d'un changement dans la structure de la demande et dans l'organisation du travail. Les travailleurs âgés sont généralement moins mobiles que les jeunes, principalement parce qu'ils ont davantage de responsabilités familiales et que leur spécialisation se rattache surtout à une entreprise ou une industrie en particulier. Quand l'évolution de la demande entraîne des licenciements dans une industrie, ils éprouvent plus de difficulté à changer de localité ou de profession pour trouver un emploi dans les secteurs en expansion.

Par ailleurs, autre problème inquiétant, le chômage de longue durée constitue en soi une source potentielle de chômage structurel. Dans des travaux antérieurs, le Conseil a déjà décrit le cercle vicieux qui menace les chômeurs : la probabilité de trouver un emploi diminue avec la durée du chômage[5]. Deux facteurs expliquent ce phénomène. Du côté de la demande, les employeurs peuvent se fonder sur la durée du chômage pour évaluer les candidats qui se présentent à eux; une longue période de chômage peut nuire à un candidat si l'employeur croit que c'est le symptôme d'une carence quelconque. Par conséquent, les personnes qui chôment depuis longtemps risquent de voir leur candidature reléguée au bas de la liste chaque fois qu'elles font une demande d'emploi. Du côté de l'offre, plus le chômeur cherche en vain, plus il devient susceptible de se décourager et de relâcher l'intensité de ses efforts. En outre, plus un travailleur passe de temps en chômage, plus ses compétences et ses habitudes de travail peuvent s'atrophier.

Le chômage de longue durée est généralement plus important dans les régions qui ont subi le plus fort degré de restructuration industrielle au cours des années 80, à savoir le Québec et la Colombie-Britannique. Par ailleurs, le taux de chômage de longue durée a diminué beaucoup plus lentement au Québec qu'en Ontario ou en Colombie-Britannique, ce qui indique que les problèmes de déqualification et de découragement ont été plus graves pour les travailleurs québécois sortant des secteurs minier et manufacturier que pour les travailleurs des autres provinces.

La structure industrielle régionale

L'accélération du déplacement des emplois des industries de biens vers le secteur des services est un autre indice des répercussions considérables que les prix des produits de base ont eues sur la demande dans les années 70. Ainsi, des recherches menées par le Conseil ont révélé que l'accroissement des disparités entre les taux de chômage régionaux s'explique dans une large mesure par le fait que la tertiarisation de l'emploi n'a pas commencé au même moment ni n'a progressé au même rythme dans toutes les provinces[6].

Un processus de restructuration industrielle à long terme est en train de transformer, dans toutes les régions du Canada, une économie axée sur la production de biens en une économie de services. La part de l'emploi dans les industries de biens (fabrication, mines, construction, forêts et agriculture) diminue depuis des décennies. Relativement uniforme dans toutes les provinces durant les années 60, le rythme de cette diminution a commencé à varier d'une région à l'autre après 1973. Pour l'ensemble du Canada, la part des emplois dans les industries de biens se situait juste au-dessus de 34 % en 1975, mais elle était descendue à 29 % en 1987 (tableau 3-1). Étant donné que cette diminution a

Tableau 3-1

Emploi dans les industries de biens et taux de chômage naturel, selon les régions, Canada, certaines années, 1975-1987

En pourcentage

	Rapport de l'emploi dans les industries de biens à l'emploi total			Taux de chômage naturel moyen		
	1975	1980	1987	1975-1980	1981-1986	Variation 1975-1986
Provinces de l'Atlantique	32,3	31,4	28,9	10,9	13,4	22,9
Québec	34,5	32,0	28,7	8,6	9,7	12,8
Ontario	35,5	35,4	31,7	5,5	6,0	9,1
Provinces des Prairies	35,8	33,0	28,3	4,1	7,1	73,2
Colombie-Britannique	29,0	28,0	24,0	7,5	10,5	40,0
Canada	34,4	33,0	29,3	6,7	8,2	22,4

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada; et A. Burns, « The natural rate of unemployment », document de recherche préparé pour le Conseil économique du Canada, mars 1988.

été relativement graduelle entre 1975 et 1980, les travailleurs se sont probablement tournés vers les emplois tertiaires parce que la croissance de l'emploi dans les industries de biens était lente. Autrement dit, cette transition se faisait d'une manière graduelle et prévisible avant 1980, mais elle s'est accélérée par la suite avec les bouleversements dans les prix des produits de base, les taux d'intérêt élevés et la récession. Des milliers de travailleurs dans les industries productrices de biens ont soudain été licenciés et beaucoup n'ont jamais été rappelés par leur employeur.

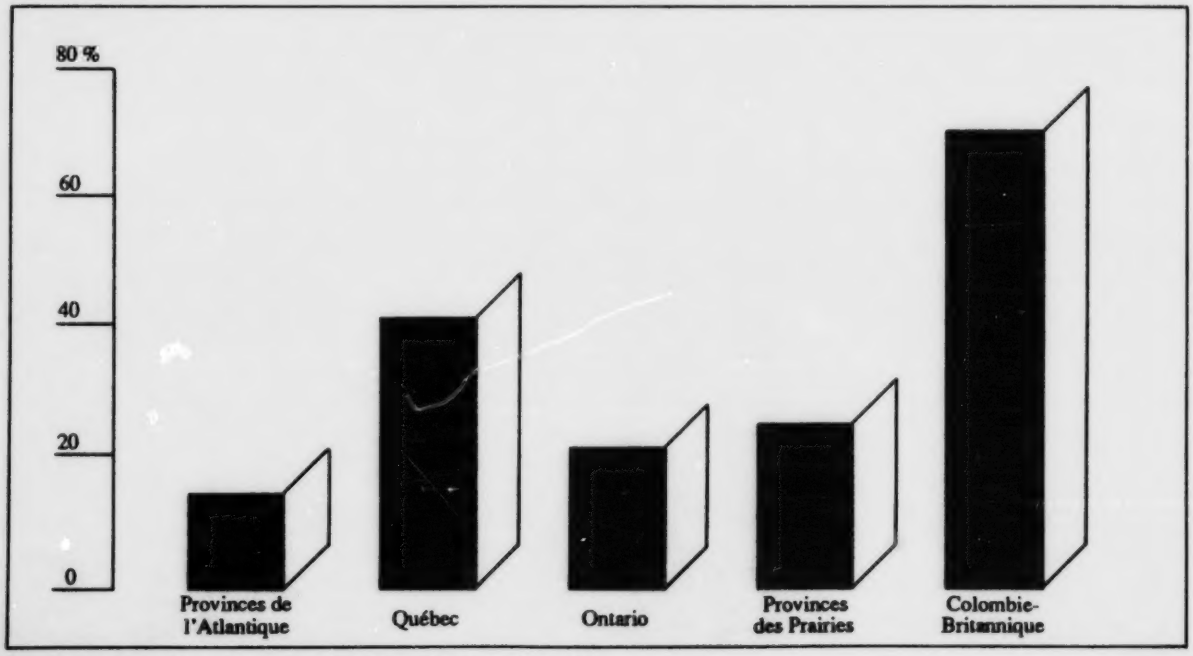
Une étude spéciale commandée par Statistique Canada[7] et d'autres travaux menés par le Conseil indiquent qu'une grande proportion des travailleurs qui perdent ainsi leur poste réussissent à trouver un nouvel emploi. Toutefois, comme nous l'avons souligné dans notre rapport *Politiques d'adaptation dans le secteur manufacturier*, « les problèmes d'adaptation seront probablement plus graves quand la base industrielle est étroite ou lorsque des travailleurs âgés sont particulièrement touchés »[8]. Le fait que le chômage structurel ait beaucoup augmenté dans les provinces de l'Est et de l'Ouest, dont l'économie est la moins diversifiée, mais modérément en Ontario (voir le graphique 2-10), semble donc confirmer l'hypothèse d'un déséquilibre croissant entre les besoins des employeurs et les travailleurs disponibles.

L'effet de la restructuration industrielle se lit clairement dans la proportion de travailleurs des industries de biens. Après 1980, la tertiarisation s'est accélérée dans chacune des cinq régions.

C'est dans les provinces des Prairies et en Colombie-Britannique que l'augmentation du chômage structurel a été la plus forte en termes relatifs et que le changement dans la composition de la main-d'œuvre a été le plus important. En Colombie-Britannique, la tertiarisation accélérée de l'économie s'est accompagnée d'un accroissement notable de la productivité manufacturière (graphique 3-4), ce qui tend à montrer que la restructuration et la modernisation ont beaucoup stimulé la compétitivité du secteur manufacturier dans cette province. Il semblerait cependant que cette compétitivité accrue n'ait pas suffi à créer assez de nouveaux emplois pour assurer le réemploi des travailleurs qui avaient perdu leur poste. Dans les provinces des Prairies, la baisse des prix de certains produits de base a provoqué un ralentis-

Graphique 3-4

Croissance de la production par personne employée dans le secteur manufacturier, selon les régions, Canada, 1975-1987



SOURCE Conference Board du Canada, base de données provinciales, 1988.

sement dans l'industrie de la construction et une contraction générale dans le secteur manufacturier, mais ce dernier ne semble pas avoir bénéficié d'une revitalisation comme celle qui se dégage des chiffres sur la productivité en Colombie-Britannique.

Le chômage structurel a très peu augmenté en Ontario, parce que la diversité et la densité de l'économie de la province ont permis aux travailleurs de passer assez facilement des industries en déclin aux industries en croissance. Au Québec, la part de l'emploi total qui se situe dans le secteur manufacturier a diminué moins vite qu'en Colombie-Britannique, mais l'ampleur globale de cette diminution n'a pas été moins forte. Comme la Colombie-Britannique, le Québec a réalisé des progrès notables au chapitre de la productivité en même temps que les industries de biens se réorganisaient et que, par voie de conséquence, le chômage structurel grimpait.

Les provinces de l'Atlantique ont enregistré un accroissement relativement faible du chômage structurel (en pourcentage) et très peu d'amélioration sur le plan de la productivité. La tertiarisation de l'emploi a été beaucoup plus lente dans cette région que dans le reste du pays, de sorte qu'elle n'a pas eu d'effet notable sur l'augmentation du chômage. Les travaux du Conseil indiquent que d'autres facteurs, notamment la montée des salaires réels et certaines politiques sur lesquelles nous reviendrons, ont influé sur les taux de chômage dans les provinces de l'Atlantique[9].

En plus des déséquilibres à l'intérieur d'une région, il peut se produire des déséquilibres entre différentes régions. C'est, par exemple, le cas si l'offre de menuisiers qualifiés en Colombie-Britannique ne suffit pas pour répondre à la demande locale alors que Terre-Neuve est la seule province où des menuisiers sont en chômage. Bien entendu, les obstacles à la mobilité régionale sont nombreux; certains tiennent à des facteurs sociaux (famille, langue, attaches culturelles), d'autres à des raisons économiques (le coût élevé du logement à Toronto, par exemple). Le fait à retenir est qu'une province ou une localité peut voir son taux de chômage augmenter si les besoins des employeurs et l'offre de main-d'œuvre ne correspondent pas localement. Par ailleurs, dans le contexte national, le déséquilibre peut dépendre du fait que les gens ne sont pas prêts à quitter leur région pour s'installer ailleurs.

Les politiques

Plusieurs mesures de l'État, comme les prestations d'assurance-chômage et les lois relatives au salaire minimum, influent directement sur la volonté des travailleurs d'offrir leurs services et sur les décisions d'embauche des entreprises. Ces mesures ont donc des effets non moins directs sur le chômage structurel.

En subventionnant le processus de recherche d'emploi, l'assurance-chômage a aidé des millions de Canadiens à traverser des périodes de chômage involontaire et à trouver, non pas seulement un travail quelconque, mais un emploi qui correspondait à leurs compétences et à leurs aspirations. Elle est devenue un élément clé du système de sécurité sociale du Canada, et le Conseil l'estime essentielle à une société compatissante qui aide ses membres à affronter les vicissitudes d'une économie par ailleurs dynamique et porteuse de prospérité.

Malgré son bien-fondé évident, l'assurance-chômage a fait l'objet de certains abus de la part des travailleurs et des employeurs. La commission royale qui a mené une enquête sur l'emploi et le chômage à Terre-Neuve a conclu que l'assurance-chômage risquait de véritablement s'ancrer dans la culture locale des régions à chômage très élevé. À Terre-Neuve, en effet, les prestations d'assurance-chômage ont permis de partager le travail et les autres formes de soutien du revenu à un point tel que certains chômeurs ne voient guère d'avantage à s'instruire ou à chercher un emploi à temps plein.

Des chercheurs du Conseil ont estimé l'accroissement du taux de chômage national imputable aux révisions législatives de 1972, qui ont rendu l'assurance-chômage plus généreuse[10]. Toutefois, les modifications apportées en 1976 et en 1979 à la *Loi sur l'assurance-chômage* ont atténué cette générosité en allongeant la période de référence donnant droit aux prestations et en diminuant la durée et le taux de celles-ci. Même si le système reste plus généreux qu'en 1970, ces récentes révisions sont un des facteurs qui ont entraîné une baisse nette du chômage depuis 1976.

Un autre volet important du système d'assurance-chômage, les prestations prolongées selon les régions, contribue aux variations du taux de chômage d'une région à l'autre en augmentant la générosité du système dans les régions à chômage élevé. C'est dans les provinces où les prestations prolongées ont été les plus généreuses que l'accroissement du taux de chômage provincial imputable au système d'assurance-chômage a été le plus grand. C'est ainsi qu'en 1986, le taux de chômage a grimpé seulement d'un peu plus d'un demi-point de pourcentage en Saskatchewan, mais d'environ 2 points au Nouveau-Brunswick, où le système d'assurance-chômage était plus généreux.

Les lois relatives au salaire minimum sont une autre variable qui peut avoir des effets négatifs sur les perspectives d'emploi de certains groupes, parce qu'elles haussent

le coût d'embauche de ces travailleurs sans accroître leur productivité. Les recherches du Conseil permettent cependant de croire que ces lois entravent moins le fonctionnement efficace des marchés du travail en 1988 que durant les années 70. En effet, l'ampleur du chômage attribuable aux lois sur le salaire minimum a diminué au Québec, en Ontario et au Manitoba depuis 1976[11].

Résumé

Avec les tensions créées par la récession de 1981-1982 et les baisses du prix des produits de base qui les ont accompagnées, les travailleurs canadiens ont encaissé un choc pénible. La rapidité de ces bouleversements a engendré sur le marché du travail un état de congestion qui persiste encore de nos jours et qui a causé des difficultés aux travailleurs âgés en particulier. Certains signes indiquent cependant que l'effet de ce choc commence maintenant à se dissiper. Le chômage de longue durée s'est mis à reculer l'an dernier et, selon les estimations, le taux de chômage « naturel », qui atteignait un sommet en 1982, a chuté depuis.

Par ailleurs, le rythme auquel l'économie se tertiarise est peut-être en train de redevenir aussi graduel que dans les années 60 et 70. Si cette hypothèse se confirme, les déséquilibres structurels sur le marché du travail pourraient se résorber quelque peu au cours des années à venir. Toutefois, compte tenu de la libéralisation du commerce international et du progrès technologique rapide, il demeure impératif de préparer les travailleurs à s'adapter à de nouveaux types d'emplois. Et comme nous le verrons plus loin, il n'est pas impossible que des déséquilibres structurels apparaissent aussi à l'intérieur même du secteur des services.

Il est évidemment essentiel de maintenir une croissance stable de l'emploi pour continuer de réduire les taux de chômage. Mais pour s'attaquer à la cause profonde du déséquilibre structurel, le Canada devra se doter de programmes et de politiques qui aident les travailleurs à passer d'une industrie ou d'une profession à une autre et qui soient, par conséquent, axés sur les besoins particuliers de la région ou de la collectivité concernée. Les programmes élaborés et appliqués sans tenir compte des différences régionales seront, en effet, beaucoup moins efficaces à cet égard.

Les changements sectoriels et le marché du travail : le cas du secteur tertiaire

Lorsqu'un travailleur perd son emploi dans une des industries traditionnelles du Canada – primaire ou manufacturière –, où les nouveaux emplois sont-ils susceptibles d'être créés ? Probablement dans les services. Mais dans quelle mesure les compétences d'un mineur ou d'un machiniste correspondent-elles aux besoins du secteur tertiaire ? À première vue, on serait tenté de croire que la croissance rapide de l'emploi dans le secteur tertiaire contribuera à réduire le chômage au Canada. Mais ce secteur a des besoins qui lui sont propres; les compétences, la rémunération et les conditions de travail qu'on y trouve sont différentes de celles du secteur des biens. En outre, le tertiaire regroupe des industries très diverses où le taux de création d'emplois varie beaucoup. Pour évaluer les risques de déséquilibre sur le marché du travail canadien, il importe donc de se pencher sur les caractéristiques de l'emploi dans l'économie des services, déjà vaste et en pleine croissance. Nous présentons ici les résultats préliminaires d'une étude approfondie entreprise par le Conseil.

Les Canadiens vivent désormais dans une économie de services. En effet, non seulement le secteur tertiaire représente-t-il maintenant, à la fin des années 80, plus de 60 % de la production du pays, mais il emploie aussi sept travailleurs canadiens sur 10. Certes, il n'en a pas toujours été ainsi. En 1951, par exemple, on ne trouvait que 44 % de l'emploi dans le secteur des services, et la plupart des Canadiens travaillaient encore dans les industries primaires, la construction et les industries manufacturières.

La tendance à la tertiarisation n'a rien perdu de son élan au cours des années 80. Depuis le début de la décennie, le Canada a enregistré une augmentation nette de 1,25 million d'emplois, *tous* dans le secteur des services. Mais cette croissance globale voile les différences entre les industries qui forment le secteur tertiaire. Et c'est justement la diversité de ces industries, tant au plan de la croissance que des compétences requises, qui pose de graves problèmes pour l'équilibre structurel sur le marché du travail.

Mais tout d'abord, qu'entend-on par industries de « services » ? Pour se retrouver dans la diversité du secteur tertiaire, il faut retenir qu'il englobe les branches d'industries suivantes :

- transports, communications, services publics;
- commerce;
- services financiers, assurances et services immobiliers;
- services aux entreprises (par exemple, services informatiques, services d'ingénierie);

- services personnels (par exemple, coiffure, nettoyage à sec);
- hôtellerie et restauration;
- services de santé, éducation et services sociaux; et
- services gouvernementaux.

Voilà, certes, un regroupement hétérogène. Certains de ces services sont concurrentiels, d'autres pas. Ils comportent tous une forme quelconque de transformation, mais la nature particulière de cette transformation peut mettre à contribution des personnes, des biens ou de l'information. À la lumière de ces distinctions, une classification a été établie pour les industries de services (voir l'encadré). Dans l'analyse qui suit, nous avons, autant que possible, présenté les données en fonction de cette classification.

La croissance de l'emploi dans les services

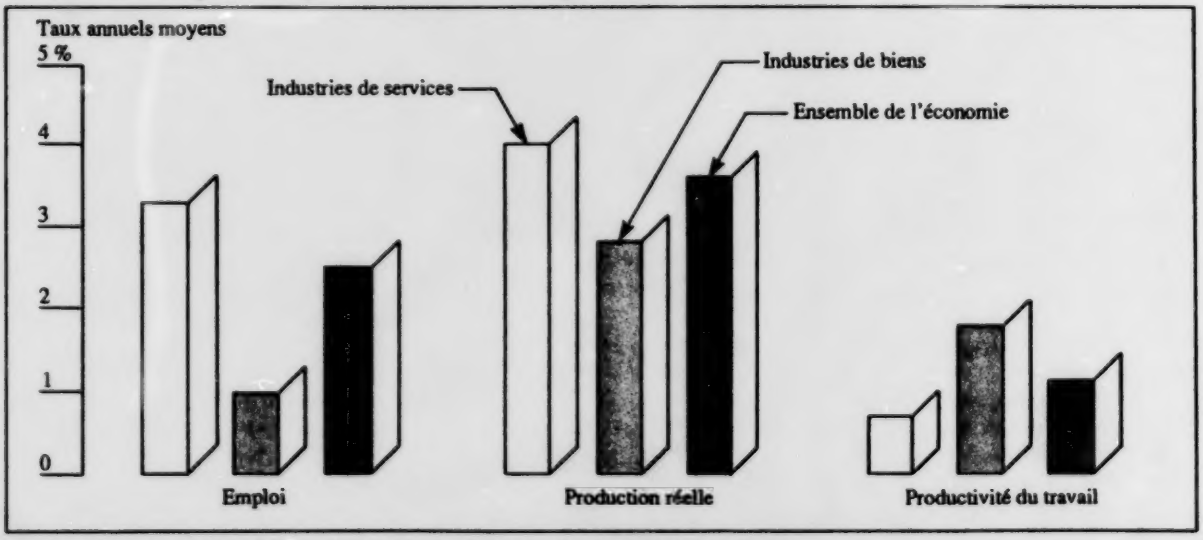
Comme le secteur des services affiche une croissance relativement forte au plan de la production, mais faible au plan de la productivité, le taux annuel moyen de croissance de l'emploi y a été nettement supérieur à celui des industries de biens (graphique 3-5). À noter que

Classification du secteur des services

	Sous-secteurs		
	Services personnels	Services de distribution	Services d'information
Services concurrentiels	Services personnels Hôtellerie et restauration	Transports Communications Services publics Commerce	Finances, assurances et immobilier Services aux entreprises
Services non concurrentiels	Administration publique Santé Enseignement Services sociaux		

Graphique 3-5

Croissance de l'emploi, de la production réelle et de la productivité du travail, Canada, 1971-1987



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada.

l'expérience canadienne à cet égard rejoint celle de la plupart des autres pays de l'OCDE[12].

Pour situer la croissance dans le secteur des services, nous examinons la production et l'emploi des 25 dernières années dans les quatre sous-secteurs tertiaires (tableau 3-2). Au cours de cette période, le sous-secteur où la création d'emplois a progressé le plus rapidement est celui des services personnels (qui comprend notamment l'hôtellerie et la restauration)[13]. Ce groupe d'industries représentait 17 % des emplois tertiaires en 1987, même si sa part de la production était relativement faible (9 %). L'augmentation de l'emploi dans ce sous-secteur est nettement imputable à une piètre productivité.

Le sous-secteur des services d'information a aussi connu des taux remarquables de croissance de l'emploi, bien que sa part de l'emploi total dans les services demeure faible. Au contraire des services personnels, sa production a enregistré une croissance assez rapide et elle représente aujourd'hui plus de 28 % de la production de l'économie des services. La croissance de l'emploi dans ce sous-secteur s'est accompagnée d'augmentations modestes au chapitre de la productivité.

Les services de distribution constituent depuis des décennies le plus gros sous-secteur de services. Ils représentaient 42 % du total de l'emploi tertiaire en 1971. Toutefois, avec le temps, cette proportion a régressé lentement et elle n'était plus que de 36 % en 1987. Par conséquent, même avec une faible croissance de l'emploi, ce sous-secteur demeure le premier employeur dans les services, et sa production n'a pas cessé de croître. De toute évidence, les industries qui en font partie ont su générer des gains de productivité appréciables.

L'importance des services non concurrentiels n'a pas changé depuis 1962. Leur part de l'emploi total dans les services est demeurée stable, mais leur part de la production a diminué. Leur croissance a été relativement vigoureuse au cours des années 60, grâce au développement considérable des services gouvernementaux durant l'expansion rapide de l'économie après la guerre. Plus récemment, par contre, sous l'effet des compressions des dépenses publiques dans

Tableau 3-2

Croissance et composition du secteur tertiaire, selon les principaux sous-secteurs, Canada, 1962-1987

En pourcentage

	1962-1971	1971-1981	1981-1987
Croissance de l'emploi :			
Services de distribution	22,6	35,9	8,1
Services personnels	..	87,7	19,5
Services d'information	..	73,7	20,9
Services non concurrentiels	..	45,2	15,2
Croissance de la production réelle :			
Services de distribution	75,3	52,7	25,2
Services personnels	34,1	65,4	11,6
Services d'information	62,4	81,3	22,8
Services non concurrentiels	65,4	32,0	10,8
Part de l'emploi total dans le secteur des services :			
Services de distribution	41,7	37,7	35,7
Services personnels	13,0	16,2	17,0
Services d'information	12,1	14,0	14,9
Services non concurrentiels	33,2	32,1	32,4
Part de la production totale dans le secteur des services :			
Services de distribution	34,5	34,4	36,1
Services personnels	9,0	9,7	9,1
Services d'information	23,1	27,3	28,1
Services non concurrentiels	33,3	28,6	26,6

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada.

bien des domaines, l'augmentation de la production et de l'emploi dans ces services a beaucoup ralenti.

La qualité des emplois

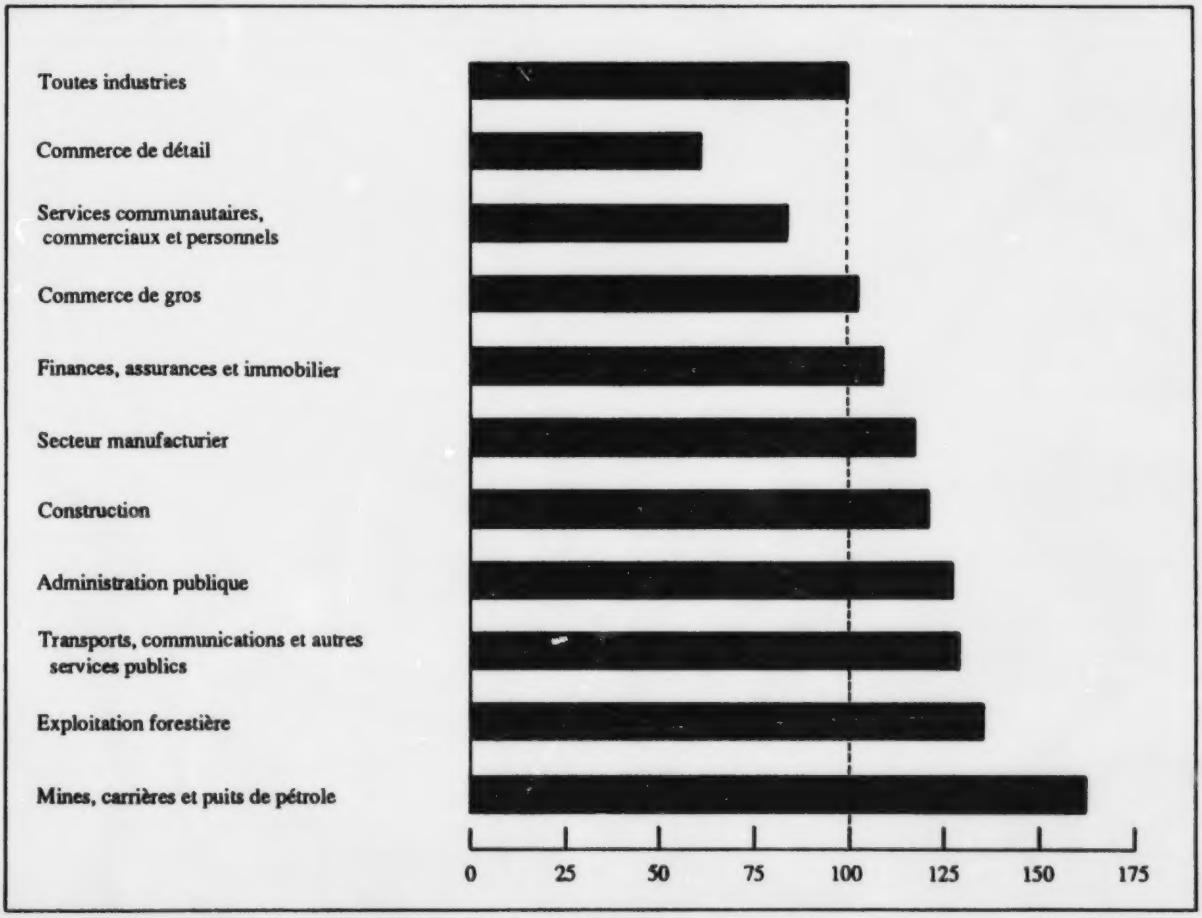
Si les industries de services sont le moteur de la croissance de l'emploi depuis deux décennies, quels types d'emplois y sont créés ? On croit généralement que les emplois tertiaires sont de piètre qualité et que l'accélération de leur progression conduit à une diminution globale de la qualité des emplois. Cette crainte est-elle fondée ? Pour étudier cette notion difficile à cerner de « qualité », nous nous intéressons particulièrement ici à deux dimensions : la rémunération et la stabilité d'emploi.

Les emplois du secteur des services sont-ils mal rémunérés ? Le graphique 3-6 montre que les taux de salaire dans deux groupes de services qui englobent un très grand nombre d'emplois – le commerce de détail et les services communautaires, commerciaux et personnels – sont nettement inférieurs à la moyenne nationale. Par contre, certaines industries de services (les communications, par exemple) se situent à cet égard *au-dessus* de la moyenne, si bien qu'il est inexact de dire que tous les emplois tertiaires sont peu rémunérateurs[14].

Un autre aspect à retenir est la sécurité d'emploi, particulièrement en ce qui a trait au problème du « travail précaire ». À l'opposé du travail à temps plein traditionnel, le travail précaire (pour emprunter le terme utilisé par les

Graphique 3-6

Indice des gains hebdomadaires moyens, selon les industries, Canada, 1987



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada.

économistes européens) offre des carrières discontinues, des contrats de courte durée, du travail temporaire et de piètres avantages sociaux, de sorte que le travailleur s'attache peu à son emploi et que le roulement est rapide. Pour savoir si la tertiarisation de l'économie contribue à l'expansion du travail précaire, nous examinons trois indicateurs : l'emploi à temps partiel, la durée de l'emploi et le roulement de la main-d'œuvre.

En général, les travailleurs à temps partiel sont moins bien rémunérés, bénéficient d'avantages sociaux moins nombreux et sont moins bien protégés par la loi et la négociation collective que leurs collègues à temps plein. Les données révèlent que l'emploi à temps partiel involontaire – c'est-à-dire celui des travailleurs qui sont contraints d'accepter un emploi à temps partiel parce qu'ils ne peuvent en trouver un à temps plein – englobe une plus grande part de l'emploi total dans le secteur des services que dans celui des biens. Le commerce de détail, les services communautaires et les services personnels présentent des taux élevés d'emploi à temps partiel involontaire. Il est vrai qu'un nombre croissant de travailleurs préfèrent le travail à temps partiel et, bien entendu, ils sont classés à part dans la catégorie de l'emploi à temps partiel volontaire.

Un autre élément important de la précarité des emplois touche la permanence de l'emploi. Certains se demandent si l'accroissement de la proportion des emplois temporaires de courte durée est imputable, du moins en partie, à la croissance du secteur tertiaire[15]. En réalité, il n'y a eu qu'une modeste augmentation de la proportion d'emplois de courte durée depuis 1975, et elle a été plus forte dans le secteur des biens que dans celui des services. Dans le tertiaire lui-même, la situation varie. Ainsi, l'emploi de courte durée a augmenté dans le commerce de détail et de gros, et dans les services communautaires, commerciaux et personnels – les deux industries qui avaient déjà la plus forte proportion d'emplois de courte durée – alors qu'il a diminué dans le secteur financier et l'administration publique.

Le troisième indicateur de l'instabilité de l'emploi mentionné plus haut est le roulement de la main-d'œuvre. Même si les impératifs de souplesse et d'adaptabilité exigent toujours un certain renouvellement, un taux de roulement élevé dénote des emplois de faible qualité qui ne favorisent pas la fidélité à long terme du travailleur envers l'employeur. Dans l'ensemble, le renouvellement est plus rapide dans les industries de biens que dans les industries de services. Les causes de ce renouvellement, toutefois, diffèrent sensiblement dans ces deux secteurs. Dans celui des biens, la plupart des cessations d'emploi sont décidées par l'employeur et prennent la forme de licenciements permanents ou temporaires. Dans les services, par contre, où les chiffres d'affaires varient moins, les licenciements sont loin d'être aussi fréquents; une fraction bien plus élevée du roulement de la main-d'œuvre découle de décisions prises par les travailleurs (démissions, par exemple). De fait, les taux de démission sont particulièrement élevés dans l'hôtellerie et la restauration[16].

Dans l'ensemble, les trois indicateurs retenus ici ne permettent pas de dégager des conclusions convergentes quant aux conséquences de la restructuration industrielle pour la stabilité des emplois. À bien des égards, l'emploi semble plus précaire dans le secteur des services que dans celui des biens. Il y a aussi beaucoup plus de travail à temps partiel – surtout *involontaire* – dans le secteur des services, particulièrement dans le commerce de détail et les services communautaires et personnels. De même, le taux de départ est élevé dans certaines industries de services, ce qui peut tout simplement révéler des caractéristiques de la main-d'œuvre, mais aussi, peut-être, la piètre qualité des emplois. En revanche, une grande instabilité règne dans le secteur des biens à cause de la fréquence des licenciements, qui ne trouve pas son équivalent dans le secteur tertiaire.

Les compétences requises

Les compétences exigées dans une économie de services revêtent une importance capitale pour l'appariement des travailleurs et des emplois. On touche ici à la différence entre les emplois à faible qualification et les emplois à haute qualification. L'emploi dans le secteur tertiaire comporte une part notable d'emplois à faible qualification, peu rémunérés, souvent comblés par des femmes et des jeunes. L'évolution actuelle de la composition démographique et des taux d'activité indique que cette catégorie de travailleurs croîtra plus lentement et qu'elle pourrait même s'avérer insuffisante pour répondre à l'accroissement prévu de la demande de main-d'œuvre[17]. À l'autre extrême, par contre, il faudra des travailleurs plus hautement qualifiés à l'avenir, notamment dans les services de distribution et d'information, dont les marchés deviennent de plus en plus compétitifs.

Emplois à faible qualification — Les emplois peu rémunérateurs sont particulièrement fréquents dans le commerce de détail et les services communautaires, commerciaux et personnels où, en 1987, la rémunération hebdomadaire moyenne était inférieure de 39 % et de 16 %, respectivement, à celle de l'ensemble des industries. Ces deux branches d'activité sont les plus gros employeurs du secteur tertiaire et représentent en tout plus de 45 % de l'emploi total au Canada.

Il ressort des projections que les emplois tertiaires faiblement rémunérés continueront de jouer un rôle clé dans la croissance de l'emploi (tableau 3-3). Les 10 professions qui devraient afficher le plus grand nombre de nouveaux emplois d'ici 1995 se retrouvent principalement dans le secteur des services, et la plupart correspondent à des postes à faible ou à moyenne qualification. Ces métiers comptent une forte proportion de femmes et de jeunes.

Selon certains indices, il n'y aura pas assez de femmes et de jeunes pour répondre à la demande prévue de main-d'œuvre pour les emplois à faible qualification dans le secteur tertiaire. Entre 1987 et 1995, le nombre de travailleurs âgés de 15 à 24 ans diminuera de 450 000. En même temps, le nombre de femmes âgées de 25 ans et plus sur le marché du travail devrait augmenter d'environ 3 % d'ici 1992, ce qui représente une progression nettement plus lente que l'augmentation de 4,6 % enregistrée entre 1980 et 1987.

Le ralentissement du taux de croissance de l'activité des femmes, conjugué au vieillissement de la population active, annonce probablement des pénuries futures de main-d'œuvre dans les professions à faible qualification du secteur des services. Cette éventualité est d'ailleurs en passe de se réaliser dans certaines régions à forte croissance. En effet, les entreprises de commerce de détail et d'hôtellerie du sud de l'Ontario éprouvent déjà de la difficulté à trouver des candidats pour combler des postes d'entrée[18]. Dans une telle situation, il faut repenser les régimes habituels de recrutement. La persistance de postes vacants pourrait obliger les employeurs à bonifier ces emplois, en améliorant la rémunération, les avantages sociaux et les perspectives de promotion. Les employeurs pourraient aussi choisir de recruter des travailleurs âgés, qui sont de plus en plus nombreux dans la population active, ou encore militer en faveur d'un accroissement de l'immigration.

Emplois à qualification élevée — La croissance de l'emploi dans le secteur tertiaire ne touche pas seulement les métiers à faible qualification. Certes, comme nous l'avons fait remarquer, le plus grand apport absolu à la création d'emplois viendra du bas de l'échelle du marché du travail, mais plusieurs professions parmi celles qui devraient connaître les plus forts taux de croissance exigent de hautes compétences. Par exemple, on prévoit des taux de croissance supérieurs à la moyenne pour les professions suivantes d'ici 1995 : architectes, ingénieurs civils, ingénieurs de l'aérospatiale, arpenteurs, avocats, professeurs d'université, enseignants de collège communautaire, optométristes, musiciens, chorégraphes, acteurs et moniteurs de sports et de loisirs. Selon les projections du *Bureau of Labor Statistics* et du *Hudson Institute* des États-Unis, un grand nombre des professions qui afficheront la croissance la plus rapide chez nos voisins américains se trouveront dans les professions à qualification élevée du secteur des services[19].

Tableau 3-3

Professions qui contribueront le plus à la croissance de l'emploi, Canada, 1987-1995

	Nouveaux débouchés nets 1987-1995[1]	Pourcentage de l'emploi, 1981	
		Hommes et femmes (moins de 25 ans)	Femmes (tous groupes d'âge)
	En milliers	En pourcentage	
Préposés au service des aliments et boissons	77,3	58	86
Teneurs de livres	44,4	26	82
Secrétaires et sténographes	43,1	28	99
Concierges, employés du nettoyage	31,0	25	41
Caissiers	30,3	54	93
Conducteurs de camion	25,6	23	3
Professeurs au niveau primaire	21,4	8	80
Comptables, vérificateurs et professions assimilées	18,8	5	29
Surveillants : aliments et boissons	18,0	19	42
Directeurs des ventes et de la publicité	17,5	8	17
Toutes professions	..	25	41

1 Nombre de nouveaux débouchés qui devraient être créés par suite de la croissance de l'économie.

SOURCE Emploi et Immigration Canada, *Emploi-avenir : perspectives professionnelles jusqu'à 1995*, vol. 2, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987.

La plupart des professions susmentionnées exigent un niveau poussé d'instruction ou de formation. Bon nombre d'entre elles auront probablement une importance capitale pour le succès des entreprises de services, dont les marchés deviennent de plus en plus compétitifs au Canada et, dans le cas des services financiers, des services aux entreprises et des communications, à l'échelle internationale également. Pour réussir sur ces marchés, les entreprises devront pouvoir compter sur une main-d'œuvre hautement qualifiée, capable d'exploiter les nouvelles technologies et les nouveaux débouchés.

Globalement, l'expansion des services dans un contexte de plus en plus concurrentiel se répercute sur les *types* de compétences que tous les travailleurs doivent posséder. On accorde ainsi une importance nouvelle à la nécessité d'un grand éventail de qualités « postindustrielles », allant des aptitudes interpersonnelles (pour le travail d'équipe et les relations avec la clientèle) jusqu'à la capacité d'affronter les imprévus. Souplesse et adaptabilité deviennent les qualités étalon de la main-d'œuvre en cette fin de XX^{e} siècle; comme l'a souligné un économiste américain, la capacité d'agir et de penser dans des situations dynamiques pourrait bien constituer l'aptitude de base pour évoluer dans une économie de services[20].

En résumé, il convient de distinguer deux grands groupes dans le secteur des services. Le premier correspond aux industries « dynamiques », riches en valeur ajoutée, qui exercent leurs activités en situation de concurrence et sont orientées vers la croissance de la productivité et l'adoption de nouvelles technologies. Il comprend les services d'information et une bonne part des services de distribution. Le second correspond aux industries tertiaires « traditionnelles » (services personnels et commerce de détail), qui ont essentiellement des caractéristiques opposées, notamment une faible productivité et des salaires bas. Chacun de ces groupes compte pour beaucoup dans l'expansion rapide du secteur tertiaire. Rappelons que nous ne tenons pas compte ici des services non concurrentiels, dont l'avenir sera principalement déterminé par des choix politiques. Les services gouvernementaux présentent des caractéristiques qui les rapprochent des services « dynamiques », mais ils ne possèdent pas la même dimension concurrentielle.

Le cas des services traditionnels soulève d'emblée deux questions. La première se rapporte aux problèmes qu'il faudra surmonter pour répondre à la demande lorsque les sources habituelles de main-d'œuvre ne suffiront plus. La seconde touche la piètre qualité des emplois dans ces services traditionnels. S'il y a effectivement pénurie de main-d'œuvre dans ces services, il restera à voir si les employeurs amélioreront la qualité des emplois pour tenter d'attirer les candidats à la recherche de meilleures conditions de travail (et de salaires plus élevés).

Dans les industries dynamiques, la grande question est la préparation d'une main-d'œuvre qualifiée. De plus en plus, ces services dynamiques évoluent dans des milieux concurrentiels où la survie et la croissance des entreprises reposent sur la qualité des ressources humaines.

Les travailleurs qui quittent des emplois primaires ou manufacturiers se trouvent donc à la croisée des chemins. S'ils ont les compétences professionnelles nécessaires, ils décrocheront un emploi dans le secteur des services dynamiques (où la productivité et les salaires sont élevés), sinon, ils seront obligés d'accepter des emplois moins intéressants dans le secteur des services traditionnels. À moyen terme, il importera de savoir si les employeurs des services traditionnels sauront trouver le moyen d'améliorer les emplois pour attirer les travailleurs les plus âgés.

Conclusion

L'analyse présentée dans ce chapitre montre que les niveaux élevés de chômage que le Canada connaît à l'heure actuelle sont dus à divers facteurs structurels sur les marchés du travail, et que ces facteurs engendrent une divergence croissante entre les exigences des postes vacants et le profil des chômeurs. La preuve la plus tangible de ce déséquilibre est la croissance du chômage de longue durée malgré le grand nombre de postes vacants, signe que les chômeurs ne possèdent pas les compétences recherchées par les employeurs. L'accentuation des disparités entre les marchés du travail régionaux, qui a été provoquée par la restructuration industrielle dans des provinces comme la Colombie-Britannique et le Québec, est elle aussi troublante. Pour continuer à réduire le chômage, la politique macro-économique devra être renforcée par un train de mesures beaucoup plus spécifiques destinées à améliorer le fonctionnement des marchés du travail.

En principe, les programmes de formation peuvent atténuer le chômage imputable à un manque de compétences. Sur cette question, notre analyse indique que ces programmes doivent pouvoir s'adapter très facilement à l'évolution rapide de l'économie et répondre aux besoins particuliers des différents marchés du travail. Ce n'est pas seulement que le progrès technologique accélère la déqualification : la nature des travailleurs et des emplois change aussi constamment. Par exemple, les besoins particuliers des travailleurs âgés deviennent de plus en plus importants

et ceux des industries tertiaires en croissance exigent la réorientation des programmes traditionnels axés sur le travail manuel. Pour les travailleurs âgés moins scolarisés, en particulier, il faudra peut-être mettre sur pied des programmes d'alphabétisation ou de rattrapage, pour leur permettre par la suite d'acquérir de nouvelles compétences professionnelles.

La diffusion rapide d'une information de qualité sera également essentielle pour aider les chômeurs à chercher un emploi, les employeurs à prendre leurs décisions d'embauche et les dirigeants de tous les secteurs à planifier leurs stratégies futures. L'investissement en capital humain est d'autant plus précieux que l'évolution du marché du travail est rapide.

4 Scruter l'avenir

Il faut souvent se reporter à l'histoire récente pour être en mesure de comprendre les circonstances entourant certains événements économiques. Par ailleurs, il faut également scruter l'avenir, pour tenter de déterminer les problèmes et les possibilités qui nous y attendent. C'est ce que nous faisons dans les pages qui suivent. Les grands enjeux qui se poseront d'ici l'an 2000 seront très différents de ceux des dernières années, notamment parce que les pressions liées à l'accroissement démographique, à la technologie et à l'état de l'environnement iront en s'accentuant. Malgré tout, nous pensons que les priorités que le Canada doit se fixer en matière de politique économique seront étonnamment familières.

Des systèmes étroitement liés

Le monde est aujourd'hui aux prises avec de graves problèmes environnementaux – déboisement, pluies acides, destruction de la couche d'ozone, déchets toxiques, « effet de serre », disparition de plusieurs espèces végétales et animales, pour n'en citer que les plus connus – qui, dans une large mesure, résultent directement de l'activité humaine. Nous vivons également dans la crainte de catastrophes technologiques comme celles de Bhopal et de Tchernobyl. En fait, la Commission mondiale des Nations Unies sur l'environnement et le développement (la Commission Brundtland)[1] a fait remarquer que l'humanité, pressée d'améliorer son niveau de vie, détériore systématiquement la planète.

Il y a des parties du globe où l'explosion démographique et les efforts déployés par la population pour survivre sont la cause directe des dommages à l'environnement. Ainsi, la désertification de certaines régions d'Afrique résulte du déboisement qu'exige l'extension de l'agriculture de subsistance, et de la demande croissante de bois, principal combustible dans ces régions. Ailleurs, les problèmes écologiques sont engendrés par les activités des sociétés industrialisées et urbanisées. C'est ainsi, comme on le sait, que les déchets toxiques produits par l'activité industrielle endommagent la couche d'ozone, au point que les experts craignent une augmentation des cas de cancer de la peau dans certaines zones géographiques. Enfin, l'utilisation des combustibles fossiles est à l'origine des pluies acides, qui dévastent les forêts et tuent la vie animale et végétale dans de nombreux lacs et cours d'eau d'Amérique du Nord et d'Europe de l'Ouest.

La population mondiale s'élève actuellement à environ cinq milliards de personnes. D'après les estimations actuelles, elle dépassera les six milliards en l'an 2000 et atteindra huit milliards d'habitants en 2025. Qui plus est, cette population est répartie de façon très inégale sur la surface du globe (tableau 4-1). Elle est concentrée, pour plus de la moitié, en Asie et le demeurera au cours des 40 prochaines années, même si l'importance relative de la population de ce continent va diminuer peu à peu. La proportion de la population mondiale qui vit en Amérique latine, actuellement faible, ira en augmentant, tandis que c'est le contraire qui se produira en Amérique du Nord, en Europe et en Union soviétique, où la proportion est déjà limitée. Enfin, l'Afrique, région la plus pauvre du globe, connaîtra une forte explosion démographique.

Tableau 4-1

Niveaux actuel et projeté de la population et du taux de croissance démographique, selon les régions, 1985, 2000 et 2025

	1985	2000	2025
		En milliards de personnes	
Population mondiale	4,8	6,1	8,2
Répartition géographique		En pourcentage	
Afrique	11,6	14,2	19,7
Amérique latine	8,5	9,0	9,5
Amérique du Nord	5,4	4,9	4,3
Asie	58,3	58,0	55,2
Europe (sans l'URSS)	10,1	8,3	6,3
URSS	5,8	5,1	4,5
Océanie	0,4	0,5	0,5
Total	100,0	100,0	100,0

SOURCE Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, Genève, La Commission, 1987, page 4-8.

La population mondiale devient aussi de plus en plus dense, particulièrement dans les régions urbaines du Tiers-Monde et des nouveaux pays industrialisés (tableau 4-2). La croissance de ces mégalopoles, où une énorme population tente de répondre à ses besoins élémentaires en matière de nourriture et de logement, crée d'immenses pressions. Soulignons ici que les deux plus grandes agglomérations urbaines du monde – Mexico et São Paolo – comptent déjà parmi les villes les plus polluées du globe et que la population de chacune d'elles devrait atteindre au moins 24 millions d'habitants en l'an 2000.

Tableau 4-2

Niveaux actuel et projeté de la population de certaines villes du Tiers-Monde, 1950 et 2000

En millions de personnes

	1950	Chiffre le plus récent	Projection de l'ONU pour l'an 2000
Mexico	3,05	16,0 (1982)	26,3
São Paulo	2,70	12,6 (1980)	24,0
Bombay	3,00 (1951)	8,2 (1981)	16,0
Djakarta	1,45	6,2 (1977)	12,8
Le Caire	2,50	8,5 (1979)	13,2
Delhi	1,40 (1951)	5,8 (1981)	13,3
Manille	1,78	5,5 (1980)	11,1
Lagos	0,27 (1952)	4,0 (1980)	8,3
Bogotá	0,61	3,9 (1985)	9,6
Nairobi	0,14	0,8 (1979)	5,3
Dar es-Salaam	0,15 (1960)	0,9 (1981)	4,6
Khartoum	0,18	1,1 (1978)	4,1

SOURCE Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, page 9-3.

Le développement économique et l'environnement

Les taux d'accroissement démographique ont sur le mode de développement économique et sur l'environnement d'importants effets qui se répercutent bien souvent à l'extérieur d'un pays ou même d'un continent particulier.

En s'efforçant d'améliorer leur performance économique, de nombreux pays du Tiers-Monde s'engagent dans des activités qui ont des conséquences néfastes pour l'environnement. Depuis déjà quelque temps, les pays en développement concentrent leur production sur les produits en demande dans les pays industrialisés, souvent au détriment de la production alimentaire destinée à leur population en constante augmentation. L'exemple le plus frappant à cet égard est la production de coton dans les pays du Sahel – notamment au Burkina Faso, au Tchad, au Mali, au Niger et au Sénégal – où cette culture d'exportation se substitue aux cultures vivrières[2]. Lors de la montée rapide des prix des produits de base, dans les années 70, de nombreux pays en développement ont pu emprunter massivement auprès des pays développés. Cependant, ces prix se sont effondrés durant les années 80 et les pays débiteurs se trouvent aujourd'hui aux prises avec de graves difficultés pour assurer le service de leur dette. À cause de leur problème d'endettement, ces pays doivent davantage mettre l'accent sur les exportations et, par conséquent, poursuivre des activités nuisibles à l'environnement afin de développer d'urgence les cultures d'exportation et les cultures vivrières pour nourrir leur propre population. Ainsi, on estime qu'entre le début des années 60 et la fin des années 70, dans le bassin amazonien, au Brésil, 1,5 million d'hectares de forêts ont été convertis en pâturages pour l'élevage de bovins[3]. Par ailleurs, le déboisement perturbe considérablement le climat et le régime d'écoulement des eaux; et l'abattage et le brûlage des forêts occasionnent des rejets d'acide carbonique dans l'atmosphère, ce qui contribue au réchauffement de la planète.

Mais s'il est vrai que la poursuite de la croissance économique produit certains effets préjudiciables à l'environnement, il ne manque pas de faits pour prouver que l'amélioration du niveau de vie tend généralement à ralentir la croissance démographique dans les pays en développement, ce qui peut avoir des effets positifs sur l'environnement. Il semble donc, paradoxalement, que l'amélioration de nos perspectives environnementales à l'échelle mondiale passe par le développement économique. Et comme les problèmes écologiques ne connaissent pas de frontières, les pays industrialisés ont tout intérêt à aider les pays en développement à atteindre cet objectif rapidement et de la façon la moins nuisible à l'environnement. Cela veut dire, bien sûr, que le transfert de certaines technologies existantes n'est peut-être pas approprié et qu'il faudrait au contraire que le monde développé s'efforce de créer des technologies plus respectueuses de l'environnement. Mais les pays avancés auront aussi avantage à ouvrir plus largement leurs marchés aux pays du Tiers-Monde.

Le monde industrialisé a concrètement intérêt à soutenir les pays pauvres dans leurs efforts pour sortir de cette impasse; pour deux raisons. D'abord, l'écart croissant entre riches et pauvres, entre les attentes des populations et les possibilités d'y répondre, ne peut qu'aggraver les tensions politiques internationales. Ensuite, la détérioration continue de l'environnement, en provoquant une réduction du stock de capital sur lequel repose la croissance économique

future de toutes les régions du monde, nuit au bien-être de la génération actuelle et de celles qui suivront.

Si l'on se tourne maintenant vers les modes de développement des pays avancés, on remarque que les régions les plus fortement industrialisées sont souvent aussi les plus polluées. Les produits chimiques industriels, l'utilisation de combustibles fossiles (sans oublier les émissions polluantes des automobiles) et la production quotidienne de centaines de tonnes de déchets dans les grandes villes entraînent la détérioration de la qualité de l'air, de l'eau et du sol. Et ces polluants ne demeurent pas sur place. Une fois qu'ils sont entrés dans la biosphère, en effet, ils peuvent se répandre aux quatre coins du globe. C'est ainsi qu'on a détecté des dépôts d'éléments toxiques dans des régions comme l'Arctique et l'Antarctique, pourtant très éloignées des foyers polluants. Ces formes de pollution ont un impact sur la survie de diverses espèces, et donc sur nos richesses naturelles. Les scientifiques savent maintenant avec certitude que les émissions de gaz carbonique et d'autres polluants industriels sont une des causes de la désagrégation de la couche d'ozone et du réchauffement de la planète (l'« effet de serre »), ce qui sera lourd de conséquences pour l'agriculture et les conditions de vie dans de nombreuses régions du monde. Ces effets nocifs ne peuvent être enrayés que très lentement et certains d'entre eux risquent bien de s'avérer irréversibles.

Interdépendance des systèmes et élaboration des politiques

Dans un monde où les systèmes sont de plus en plus intimement liés, les décideurs doivent prendre en compte un certain nombre de facteurs, notamment :

- la portée des conséquences des décisions qu'ils prendront en matière de développement;
- les effets à long terme de ces décisions;
- les interactions entre les systèmes.

La portée des conséquences se mesure dans l'espace, dans le temps et dans son intensité. Ainsi, les effets sur l'environnement sont parfois locaux, comme la catastrophe de Bhopal ou la disparition de certains marais, par exemple, et parfois régionaux, comme les pluies acides. Mais ils peuvent aussi se faire sentir à l'échelle de la planète, comme l'effet de serre. Il convient toutefois de noter que, depuis un siècle, en raison de la constante accélération de la croissance démographique et de la diffusion du progrès technologique, les dommages infligés à l'environnement ont de plus en plus une portée planétaire.

En ce qui concerne la dimension temporelle, les décisions en matière de développement reposent souvent sur des analyses des coûts et des avantages qui sont avant tout axées sur le court terme et ne tiennent pas compte des conséquences à long terme, en particulier écologiques. De plus, le coût que la société doit assumer pour essayer de réparer les dommages causés à l'environnement peut dépasser considérablement les avantages qu'elle retire de l'initiative de développement responsable du problème. Trop souvent, en effet, faute de les avoir prévus et prévenus, les décideurs doivent réparer les torts déjà causés à l'environnement.

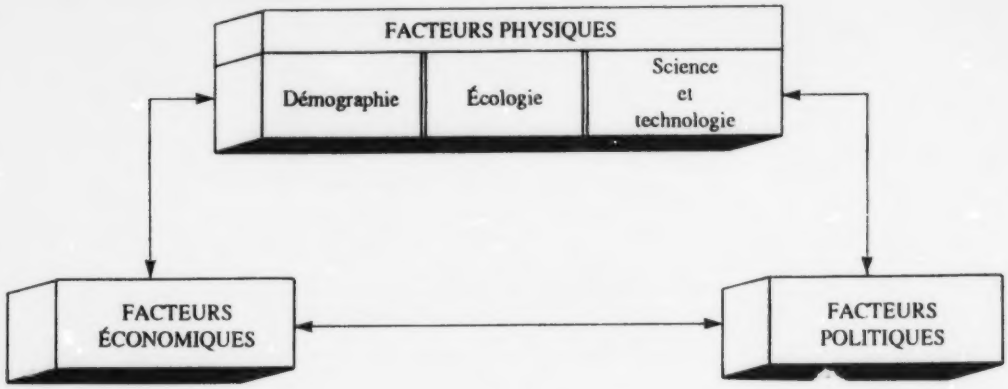
Si l'on n'accorde pas toute l'attention nécessaire aux effets à long terme des décisions en matière de développement sur l'environnement, c'est en partie parce qu'il n'existe aucun système de gestion qui obligerait les responsables du développement à se préoccuper des conséquences de leurs décisions pour les générations futures, ou pour les populations des autres pays, ou même des répercussions locales à court terme. Voilà, entre autres, pourquoi l'environnement devrait être considéré comme un patrimoine commun ou encore, en langage économique, comme une partie du stock de capital. Sa détérioration se traduit par une érosion de ce stock de capital, réduisant du même coup le revenu réel de la génération actuelle et de celles qui suivront, et hypothéquant leur avenir.

Enfin, les conséquences se mesurent à leur intensité. Certains impacts sont suffisamment dilués pour que l'environnement puisse les absorber; d'autres, cependant, dépassent la capacité d'absorption des écosystèmes.

Pour prendre des décisions avisées, il est également essentiel d'identifier les tendances à long terme – pour ce qui est de la croissance démographique et de l'efficience dans l'utilisation des ressources, par exemple – de même que les facteurs qui les influencent. Le manque de données précises sur l'environnement et sur des questions comme l'évolution à long terme de la température du globe et de l'état de la couche d'ozone constitue peut-être notre plus grave lacune dans la connaissance que nous avons des phénomènes naturels. Il reste que les tendances à long terme, à cause des changements soudains qui sont susceptibles de se produire, ne sont pas toujours un instrument de prévision fiable. La planification de l'avenir, rappelons-le, doit toujours compter avec l'imprévu.

Enfin, ce qu'il faut surtout pour en arriver à une meilleure compréhension de l'environnement – dont nous avons le plus grand besoin –, c'est identifier les liens qui existent entre les divers systèmes à l'œuvre sur la planète (voir l'encadré). L'environnement subit les effets de l'usage que nous faisons des ressources naturelles pour produire, au

Des systèmes étroitement liés



Les trois corrélations : quelques exemples

Entre facteurs physiques et politiques

- Les décisions politiques relatives à la poursuite de la suprématie nucléaire peuvent nécessiter des essais qui menacent l'environnement et, dans certains cas, l'endommagent carrément. Exemples : les expériences atomiques faites dans l'atoll de Bikini ont provoqué des mutations génétiques; la décision militaro-politique d'employer le défoliant Agent Orange en Asie du Sud-Est a eu de graves conséquences écologiques; les décisions politiques de promouvoir l'énergie nucléaire font planer sur les populations les risques d'un nouveau Three Mile Island ou Tchernobyl.

- De même, les dangers environnementaux (tels que les pluies acides) peuvent compliquer les relations politiques internationales.

Entre facteurs physiques et économiques

- L'expansion démographique de l'humanité pose des problèmes économiques, non seulement en termes malthusiens, mais aussi parce que les pays industriels doivent aider les pays moins développés, qui affichent les taux de croissance démographique les plus élevés et sont impatients d'améliorer leur niveau de vie, pour qu'ils puissent eux aussi profiter d'une prospérité mondiale croissante.

- Parallèlement, l'avidité avec laquelle le monde exploite ses richesses au nom du progrès économique cause souvent des ravages écologiques massifs et graves, notamment par l'extinction d'espèces végétales et animales, ce qui réduit les stocks génétiques dans lesquels les espèces existantes puisent de nouvelles caractéristiques souhaitables.

Entre facteurs politiques et économiques

- La décision économique de créer le Marché commun européen a eu des conséquences marquantes pour la politique intérieure et extérieure des pays membres.

- Les décisions politiques à caractère idéologique (comme les mesures de « désétatisation » prises par des administrations conservatrices aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Canada) peuvent modifier la trame de l'économie. Déréglementation, privatisation, réforme budgétaire et libéralisation des échanges illustrent cette tendance.

moyen de la technologie, des biens et des services. Étant donné que l'impact écologique de ces activités prend de l'ampleur au point de dépasser les frontières nationales et que tous les pays y ont une part de responsabilité, il est de plus en plus difficile pour un seul pays ou gouvernement de maîtriser les problèmes qui se posent. Les gouvernements ne sont toutefois pas les seules parties concernées. Le comportement des personnes et des entreprises joue également un rôle capital, car les effets sur l'environnement sont cumulatifs.

En fait, pour mettre un terme à l'accumulation des problèmes qui se posent à la communauté mondiale, les citoyens et les gouvernements doivent considérer les systèmes démographique, écologique, économique et politique comme des éléments interdépendants, et comprendre où et comment ces divers systèmes se recoupent. Et ils doivent aussi savoir qu'en négligeant les grandes questions qui concernent un système (problèmes démographiques, par exemple), ils s'exposent à des difficultés ailleurs; de même, les progrès réalisés dans un système peuvent avoir des retombées favorables dans les autres. Comme le faisait remarquer un conférencier lors d'un colloque sur l'environnement :

> Ces nouvelles préoccupations ne connaissent ni frontières, ni lois nationales, ni coutumes locales. Par conséquent, les décisions politiques à prendre pour être en mesure de relever les défis actuels et futurs exigent une nouvelle vision des choses et une nouvelle diplomatie, de nouveaux leaders et de nouvelles politiques[4].

Autrement dit, l'avenir est porteur de formidables défis nouveaux pour les décideurs, qui devront davantage miser sur la coopération pour résoudre les problèmes et assurer le leadership nécessaire, à défaut de quoi la situation pourrait facilement devenir chaotique. Nous commenterons plus amplement les choix qui s'offrent pour la gestion des grands enjeux au niveau mondial une fois que nous aurons fait la synthèse des résultats de la conférence « Perspectives canadiennes pour l'an 2000 », qui se déroulera plus tard cette année.

Le nouveau système économique mondial

L'interaction des divers systèmes rendra l'élaboration des politiques économiques infiniment plus complexe dans les années qui viennent. Parallèlement, on décèle dans le système économique mondial cinq importantes tendances qui influenceront les décideurs à l'aube du XXI[e] siècle :

- la convergence, c'est-à-dire le rétrécissement de l'écart économique qui sépare certains des pays en développement les plus dynamiques (comme la Corée du Sud et Taiwan) des grandes puissances industrielles;

- la différenciation, c'est-à-dire l'écart croissant qui existe entre les pays riches et certains pays très pauvres du Tiers-Monde (notamment de nombreux pays d'Afrique);

- l'accroissement du nombre des grands centres de pouvoir économique;

- l'interdépendance de plus en plus étroite des économies nationales, attribuable à la fois à la croissance du commerce international des marchandises et des flux internationaux de capitaux d'investissement, et à de nombreuses autres relations telles que le commerce des services et la circulation des connaissances et des idées; et

- une tertiarisation croissante de l'économie et du commerce international, allant de pair avec une spécialisation accrue du secteur des services.

La convergence

Le phénomène de convergence vers la puissance dominante n'est pas nouveau dans l'histoire économique. Au cours des siècles, en effet, divers pays ont exercé une hégémonie mondiale, en général grâce à un avantage qui leur conférait un poids économique important. Durant la période qui a suivi la révolution industrielle, par exemple, le Royaume-Uni a pu, dans une large mesure, dominer l'économie mondiale parce qu'il maîtrisait des techniques clés comme la vapeur, les transports et les machines dans le secteur des textiles. Mais, avec le temps, il a perdu l'exclusivité de ces techniques, qui reposaient sur des connaissances et pouvaient, par conséquent, circuler relativement facilement d'un pays à l'autre.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis sont devenus le leader économique incontesté du monde non communiste. Si leur avantage résultait pour une bonne part de la destruction d'une grande partie de l'infrastructure économique de l'Europe et du Japon, il tenait aussi à l'excellence dont faisaient preuve les Américains dans les domaines de la recherche scientifique et du développement technologique, ainsi qu'aux méthodes innovatrices qu'ils appliquaient à l'organisation de l'entreprise et à la commercialisation. Les États-Unis ont activement encouragé l'exportation, vers l'Europe et le Japon, de leur savoir-faire technique et commercial, qui s'est ensuite répandu dans de nombreux pays où il a permis de relever rapidement le

niveau de productivité. Cette croissance de la productivité et des revenus dans les pays européens et au Japon y a favorisé l'épargne et l'investissement, ce qui a permis à ces pays de combler l'écart qui les séparait de la puissance dominante et même de prendre eux-mêmes la tête dans certains secteurs industriels, comme la machine-outil (Allemagne de l'Ouest) et, dans les circuits intégrés, les puces (Japon).

La Corée du Sud et Taiwan ont aujourd'hui beaucoup en commun avec le Japon d'il y a 20 ans, et le Brésil est peut-être lui aussi sur le point de faire le bond. Dès le siècle prochain, il se pourrait bien que la Thaïlande, la Malaisie, et peut-être aussi l'Inde, suivent les traces de Taiwan et de la Corée du Sud et, à leur tour, exploitent les avantages des nouvelles technologies et méthodes de gestion. Le graphique 4-1 illustre le phénomène de convergence vers les États-Unis pour ce qui est de la production par habitant dans neuf pays depuis 1950.

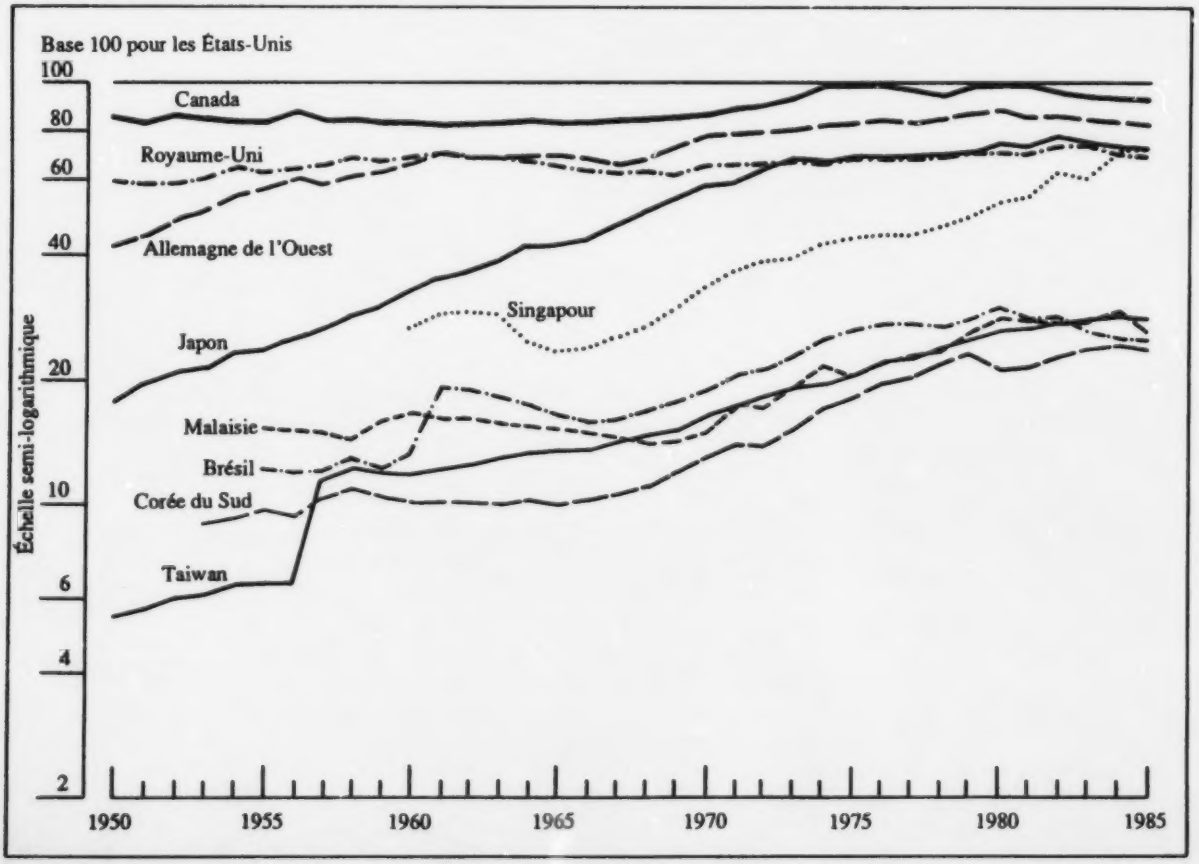
La différenciation

Un essor économique comme celui de Taiwan présuppose certaines conditions. Ainsi, un pays aura peu de chances d'améliorer son économie s'il souffre d'instabilité politique, par exemple, ou si sa population n'a pas le niveau d'instruction suffisant pour accéder à la technologie moderne et l'utiliser efficacement, ou encore qu'elle manque de discipline au travail. Par conséquent, il y a des pays qui

Graphique 4-1

Phénomène de convergence vers les États-Unis

Indice du PIB réel par habitant, certains pays, 1950-1985



SOURCE Robert Summers et Alan Heston, « A new set of international comparisons of real product and price levels: Estimates for 130 countries, 1950-1985 », dans *Review of Income and Wealth*, série n° 34, n° 1, mars 1988.

ne pourront pas accélérer leur développement tandis que d'autres sont sur le point de prendre leur essor. Autrement dit, certains pays du Tiers-Monde réussiront leur rattrapage, mais d'autres ne pourront vraisemblablement pas secouer le joug de la pauvreté. Il est donc probable que le fossé qui sépare les riches des très pauvres se creusera davantage.

La multipolarité

Le nouveau système économique mondial se caractérise également par sa multipolarité. Dans les années de l'après-guerre, pour les raisons déjà mentionnées, les États-Unis exerçaient une hégémonie évidente sur l'économie mondiale et une forte influence sur la création des nouvelles institutions et sur l'élaboration des nouvelles règles du commerce et de l'investissement international. Depuis, d'autres pays ont commencé à rejoindre les États-Unis et, même si on ne peut pas encore parler de parité, il existe actuellement trois grands centres de pouvoir économique : les États-Unis et le Canada en Amérique du Nord, la Communauté européenne et le Japon.

À mesure que nous approchons du XXI[e] siècle, nous verrons probablement augmenter le nombre de grandes puissances économiques. Parmi les candidats à ce titre figurent la Chine et l'Inde. Bien que ces pays soient encore loin d'atteindre un niveau de vie comparable à celui du Japon (la première puissance d'Asie), ils sont susceptibles de devenir, même avec un accroissement modéré de leur taux de développement et de la croissance de leur productivité, d'importants partenaires sur la scène économique mondiale, compte tenu de leur énorme poids démographique. Le Brésil, lui aussi, a la taille qu'il faut pour devenir un centre de décision, du moins à l'échelle régionale. Par ailleurs, bien que l'on ne puisse pas prédire l'orientation économique future de l'Union soviétique et de l'Europe de l'Est, les événements politiques récents pourraient amener ce bloc à jouer un rôle beaucoup plus important dans l'économie mondiale.

Personne ne saurait dire encore quels pays réussiront à faire la transition, ni s'ils y parviendront seuls ou en se regroupant. On ne sait pas non plus quand ce changement se produira. Il est néanmoins fort probable que les grands centres de pouvoir économique se feront plus nombreux au cours des 25 prochaines années.

L'interdépendance

La convergence économique et l'amélioration du niveau de vie renforcent aussi l'interdépendance des pays. À cet égard, le commerce en est venu à jouer un rôle toujours plus important et, en fait, le rythme de l'expansion du commerce mondial a dépassé de loin celui de l'augmentation de la production. La part des exportations mondiales de marchandises dans la production mondiale totale a augmenté de façon soutenue pour passer de plus de 12 % en 1965 à 19 % en 1986, ce qui représente une augmentation de 50 %. Au Canada, le rapport des exportations de marchandises au PIB a été encore plus élevé, passant de 20,5 à 25,9 % entre 1975 et 1985.

L'interdépendance économique croissante se remarque également à l'augmentation du volume des échanges internationaux de produits très semblables, comme l'automobile, les meubles et les produits en conserve, par exemple. À mesure que la production à l'intérieur des pays se spécialise, le volume de ces échanges « intra-industriels » va en augmentant. En 1964, il ne constituait que 46 % de l'ensemble du commerce international des 10 principaux pays de l'OCDE, tandis qu'en 1985, il atteignait 60 %. Les entreprises multinationales jouent un rôle actif dans les échanges intra-industriels entre les pays. De plus en plus, ces liens commerciaux vont de pair avec un volume croissant d'investissements internationaux, attribuable d'une part à la croissance de la taille et du nombre des entreprises multinationales et, d'autre part, à l'augmentation de l'investissement dans l'immobilier et les entreprises conjointes. Les flux de capitaux ont eux aussi progressé énormément. En dollars américains, le capital total mobilisé sur les marchés financiers mondiaux est passé de 119,4 à 396,2 milliards entre 1980 et 1986. Par ailleurs, le volume des transactions effectuées sur le marché de l'eurodollar de Londres et sur le marché mondial des devises se chiffre à plusieurs dizaines de billions de dollars par an.

La circulation des idées et des connaissances scientifiques et technologiques est un autre facteur qui contribue à l'interdépendance. La diffusion des nouvelles technologies joue en effet plusieurs rôles : elle donne aux divers pays les moyens d'améliorer leur performance économique et contribue ainsi à la convergence des niveaux de vie; mais elle pose aussi le défi de la concurrence, car les pays qui prennent du retard dans l'application de la science et de la technologie traîneront aussi de l'arrière sur le plan de la croissance économique. Enfin, la science et la technologie jouent un rôle unificateur, dans la mesure où les méthodes de production et la nature des produits de consommation s'universalisent.

Le secteur tertiaire

On voit apparaître également des marchés mondiaux dans le secteur des services. En effet, le secteur tertiaire joue

un rôle de plus en plus important dans la croissance économique et gagne en technicité, ce qui rend les services plus « échangeables ». C'est ainsi que la concurrence internationale atteint des activités jusque-là protégées; les échanges sont en progression dans les communications, les services financiers, l'ingénierie, et les services de gestion et de consultation, par exemple. Il importera donc de réduire ou d'abolir les obstacles au commerce des services, lesquels nuisent à l'efficacité économique et affaiblissent du même coup les avantages inhérents à ce type de commerce.

L'économie mondiale des 20 prochaines années sera dominée par le morcellement du pouvoir économique, alors qu'il importera, en même temps, d'assurer une plus grande cohérence dans la prise de décisions pour tenir compte de l'interaction constante des enjeux économiques et écologiques. C'est dans ce contexte que la dimension internationale prend toute sa complexité.

Les impératifs de la dimension internationale

Dans un contexte caractérisé par des événements complexes et imprévisibles, les politiques et les méthodes doivent faire l'objet d'une coopération et d'une coordination – et, dans certains cas, d'une harmonisation – plus étroites à l'échelle internationale. Le pouvoir politique et économique étant de plus en plus morcelé, il faudra que davantage de pays partagent la responsabilité de gérer la planète. C'est là le défi, mais également le danger. Le défi, c'est que les nations devront s'unir pour bâtir un avenir favorable pour tous; le danger, c'est que la fragmentation du pouvoir ne conduise au chaos plutôt qu'à la coopération.

Plusieurs phénomènes peuvent servir à illustrer la multiplication des centres de pouvoir économique dans le monde et l'interdépendance des pays. Ainsi, le monde industrialisé occidental a été d'abord, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, dominé par une seule puissance économique – les États-Unis –, puis dans les années 70 par cinq pays (le Groupe des Cinq, constitué des États-Unis, du Japon, de l'Allemagne de l'Ouest, de la France et du Royaume-Uni) et enfin, dans les années 80, par sept, quand le Canada et l'Italie se sont ajoutés aux cinq pays précités pour former le Groupe des Sept. Même dans les plus grandes économies, comme celle des États-Unis, les décideurs doivent maintenant tenir compte d'événements qui se produisent à l'extérieur des frontières du pays. Ainsi, les décisions prises aux États-Unis au sujet des taux d'intérêt se répercutent ailleurs dans le monde et, dans une certaine mesure, la banque centrale des États-Unis doit en tenir compte. Un autre exemple est celui de la réforme fiscale, qui a été amorcée ou est envisagée dans plusieurs pays de l'OCDE. La rapidité avec laquelle l'idée de cette réforme s'est répandue dans les pays en question, qui sont des concurrents sur le plan économique, s'explique en partie par le fait que les pays concernés souffriraient de fortes distorsions si le régime fiscal de l'un d'entre eux était trop différent de celui des autres. Enfin, les politiques agricoles, industrielles, scientifiques et technologiques prennent également une dimension de plus en plus internationale.

Pour gérer ces relations internationales, nous disposons d'un ensemble d'institutions qui fixent les règles de conduite et constituent des forums où nous pouvons débattre des problèmes communs et y chercher des solutions. Mais, étant donné que l'ampleur et le type de problèmes qu'elles devaient gérer à l'origine ont changé, ces institutions n'ont pas le mandat qu'il faut pour assurer la coordination, la coopération et l'harmonisation nécessaires pour traiter des nombreux problèmes qui dépassent les frontières nationales.

L'importance que l'on reconnaît à ces institutions pour resserrer les liens de coopération et de coordination à l'échelle internationale n'est pas nouvelle. Les fondateurs des grands organismes mondiaux actuels – le GATT, le FMI, la Banque mondiale et les institutions membres de l'Organisation des Nations Unies –, dont la plupart ont été créés au lendemain de la guerre, avaient déjà les mêmes objectifs.

C'est en réaction à la guerre des tarifs qui a secoué l'économie mondiale pendant les années 30 qu'a été signé l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, avec l'objectif de réduire graduellement les obstacles au commerce et d'éliminer le traitement discriminatoire dans les échanges. Depuis 1947, sept cycles de négociations commerciales multilatérales se sont déroulés sous l'égide du GATT. Tous ont abouti à des ententes contractuelles axées principalement sur la réduction des tarifs. C'est ainsi que le commerce international a connu un accroissement considérable.

C'est aussi dans un contexte comparable que les appréhensions suscitées par les dévaluations de l'entre-deux-guerres et les effets dévastateurs de la crise financière de 1929 ont mené à la création, en 1944, du Fonds monétaire international. Le Fonds avait pour première tâche de promouvoir la coordination monétaire internationale et la stabilité des taux de change. Il devait mettre sur pied un système de paiement multilatéral, aider les pays membres rencontrant des difficultés de balance des paiements, et faciliter l'expansion et la croissance du commerce interna-

tional. La Banque mondiale, quant à elle, devait accomplir pour les pays en développement, à peu de choses près, ce que le plan Marshall avait fait pour l'Europe dévastée par la guerre, c'est-à-dire leur offrir, à des conditions favorables, les fonds qui leur permettraient de financer leur développement économique.

Si toutes ces organisations se sont révélées extrêmement utiles par le passé, on se demande si leur mandat actuel leur permet de conserver toute leur efficacité dans le monde d'aujourd'hui et à l'avenir. Ces préoccupations s'expriment dans deux courants de changement, l'un axé sur l'adaptation des institutions proprement dites au monde actuel, l'autre portant sur l'établissement de liens entre les activités des diverses institutions, étant donné qu'il est de plus en plus évident que celles-ci font partie de systèmes interdépendants et qu'elles traitent de problèmes qui se recoupent toujours davantage. Il y a donc un chevauchement croissant entre les fonctions de ces organismes, si bien que ceux-ci, ou certains des pays qui en sont membres, souhaitent coordonner leurs efforts afin de traiter plus efficacement de ces questions qui sont si étroitement liées.

C'est ainsi que le GATT étudiera, au cours des négociations de l'*Uruguay Round*, des propositions concernant l'accroissement du commerce des services, des questions relatives à l'investissement commercial, les droits de propriété intellectuelle et le commerce des biens et services de haute technologie. Ces questions découlent de l'importance grandissante du commerce des services (qui compte maintenant pour près de 30 % du commerce mondial)[5], des liens toujours plus étroits qui existent entre le commerce et l'investissement, et de la circulation croissante de la technologie et de l'information. Voilà autant de questions qui élargissent le cadre des négociations du GATT – qui ont porté jusqu'ici sur le commerce des biens – et traduisent l'évolution du commerce international.

Le FMI a également évolué. Son influence sur la stabilité des monnaies ayant été affaiblie par le retour à la pratique des taux de change flexibles au début des années 70, le Fonds est devenu observateur et commentateur des économies des pays développés et de leur impact sur la stabilité monétaire internationale. Mais le rôle du Fonds s'est également profondément transformé en ce qui concerne les pays en développement. Alors qu'il devait à l'origine les aider financièrement à surmonter leurs difficultés de balance des paiements, depuis l'aggravation de la crise de la dette internationale, il assume concrètement le rôle d'arbitre de dernière instance et, dans une certaine mesure, fait appliquer le processus de rééchelonnement de la dette. Désormais, les pays endettés, pour pouvoir obtenir de nouvelles ressources financières, doivent recevoir l'approbation du Fonds et accepter ses conditions. Reconnaissant que le remboursement de la dette des pays en développement passe par le développement économique, le FMI a récemment mis sur pied, avec sa facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR), un mécanisme de financement plus large.

Ce faisant, néanmoins, le Fonds empiète sur une fonction traditionnelle de la Banque mondiale. Cette dernière, depuis longtemps préoccupée par le développement des secteurs industriels critiques dans les pays en développement, fournit en effet elle aussi des fonds en vertu de sa propre facilité d'ajustement structurel (FAS). La FAS, qui est antérieure à la FASR, s'applique à un large éventail d'activités de développement. Par conséquent, dans ce cas particulier, il est clair que le FMI et la Banque mondiale font pratiquement double emploi.

La Banque mondiale a récemment fait un autre pas en avant en créant la Société financière internationale (SFI), reconnaissant par le fait même le rôle du secteur privé dans le développement économique des pays développés comme des pays en développement. La SFI finance entre autres des initiatives du secteur privé en matière de transfert de technologie et offre des garanties d'investissement. Par ailleurs, la Banque a fait récemment l'objet de pressions pour tenir compte des effets sur l'environnement des activités de développement qu'elle finance.

Une importante proposition devant resserrer les liens de coopération entre le GATT, le FMI et la Banque mondiale est à l'étude dans le cadre des négociations de l'*Uruguay Round*. Certains des pays membres du GATT souhaiteraient que le rôle actuel de cette organisation – celui d'un organe de surveillance des règles du commerce international – soit élargi pour lui permettre de suivre l'évolution de la politique commerciale des pays membres. L'idée est de mieux renseigner les Parties contractantes à l'Accord général en leur communiquant des renseignements sur la politique commerciale de chacune, de façon à faciliter la négociation d'arrangements commerciaux bilatéraux et multilatéraux. Les trois institutions participeraient à ce travail de cueillette de l'information. Le GATT se spécialiserait dans les questions de politique commerciale, tandis que le FMI et la Banque mondiale concentreraient leurs efforts sur les analyses économiques globales et sectorielles, qui ont toujours fait leur force. À noter que le Canada est l'un des principaux partisans de cette initiative.

L'évolution de la conjoncture mondiale appelle un élargissement des perspectives et des mandats de la plupart des instances internationales. Les règles de conduite internationales devront être sans cesse modifiées pour tenir compte des influences de plus en plus nombreuses que les

économies exercent les unes sur les autres. Sinon, nous pourrions nous trouver tôt ou tard aux prises avec un retour au protectionnisme, que ce soit à l'échelle nationale ou régionale (continentale, par exemple). La tâche des dirigeants est donc énorme, et un échec serait sûrement très coûteux.

Mais il est une tâche encore plus ardue que la réforme du système des échanges internationaux et du système monétaire mondial. De nombreux pays de l'Afrique subsaharienne et d'autres d'Asie et d'Amérique latine s'enlisent de plus en plus dans la pauvreté. D'autres encore parviennent à rétrécir l'écart, mais à un rythme désespérément lent. Or, il ne manque pas de raisons pour aider tous ces pays à prendre leur essor économique. Outre des considérations humanitaires et politiques évidentes, il y va, comme nous l'avons déjà fait observer, de l'intérêt économique même des pays riches. En effet, si les pays pauvres ne parviennent pas à un niveau satisfaisant de développement économique, ils continueront d'exploiter leurs ressources selon des méthodes qui altéreront directement le patrimoine environnemental du monde entier.

Il pourrait donc être nécessaire de renforcer les institutions internationales actuelles – ou d'en créer de nouvelles – pour aider la collectivité mondiale à prendre en compte les facteurs environnementaux. Comme nous l'avons dit, en effet, il est probable qu'il faudra accorder de plus en plus d'importance aux problèmes écologiques dans les relations internationales. En outre, étant donné qu'un grand nombre de ces problèmes résultent d'activités axées sur le développement économique, leur solution nécessitera sûrement, comme la Commission Brundtland l'a proposé, des institutions dont le mandat intégrera à la fois les problèmes environnementaux et les questions économiques.

Le Canada à l'heure des choix

Dans les années qui viennent, le Canada évoluera dans un environnement international complexe où les pays devront entretenir des liens plus étroits, qu'ils le veuillent ou non. Quelques-uns de ces liens seront noués par le commerce, la technologie, la production multinationale et les transactions financières; d'autres, par l'interaction des systèmes économique, politique et écologique.

Le progrès de l'industrialisation permettra à un nombre grandissant de pays du Tiers-Monde de rejoindre ceux qu'on appelle les « nouveaux pays industrialisés » (Corée du Sud, Taiwan, Hong Kong, Singapour, Brésil et autres), intensifiant ainsi la concurrence. Dans cette situation, les pays comme le Canada n'auront d'autre choix que de concentrer leurs activités de production sur des biens et services de plus haute technicité et plus riches en valeur ajoutée, tandis que les fabricants dont les coûts de production sont peu élevés se trouveront généralement dans les pays moins développés. Autrement dit, le progrès technologique aura, bien sûr, une importance capitale.

Ce progrès technologique crée trois types de pressions. Premièrement, chaque pays doit améliorer sa technologie pour accroître sa productivité et renforcer sa compétitivité. L'innovation favorise l'apparition de nouvelles industries qui remplacent celles dont la perte de l'avantage comparatif provoque la disparition. C'est, en définitive, le progrès technologique qui est à la base de l'amélioration du niveau de vie. Quand un pays est incapable de suivre, ce sont ses concurrents qui détiennent alors sur lui un avantage concurrentiel et accaparent les revenus et les emplois. Deuxièmement, la technologie évolue rapidement. Par conséquent, il faut non seulement assimiler les innovations, mais le faire de plus en plus rapidement, ce qui exige une économie capable de s'adapter. Mais, troisièmement, le changement entraîne inévitablement une redistribution de la richesse à l'échelle nationale et internationale, parce que certaines industries et régions peuvent mieux tirer avantage du changement que d'autres.

Le Canada devra donc se fixer deux objectifs prioritaires connexes :

1 soutenir efficacement la concurrence internationale; et

2 canaliser le mieux possible l'ingéniosité de ses travailleurs et gestionnaires.

S'imposer sur le marché international

Les Canadiens devront s'adapter à un monde dominé par de nombreux centres de pouvoir et dans lequel les institutions internationales nécessiteront un appui et une coopération soutenus de la part des gouvernements nationaux. Le commerce extérieur demeurera un élément important de la croissance économique et il devra donc être soutenu par l'État et l'industrie pour que le Canada puisse se mesurer avec succès à ses concurrents.

Les pouvoirs publics canadiens peuvent influer sur les règles du commerce international et ouvrir des marchés grâce aux négociations commerciales. Par contre, ils ne peuvent pas garantir la compétitivité de l'industrie canadienne. C'est à cette dernière qu'incombe cette

responsabilité. L'industrie doit devenir ou, selon le cas, demeurer compétitive dans un monde où de nouveaux producteurs et de nouveaux produits ne cessent de faire leur apparition. Quelques entreprises canadiennes ont déjà compris qu'il est important d'enrichir la valeur ajoutée de leur produit, d'utiliser efficacement les ressources de la technologie et d'investir davantage dans la commercialisation et le repérage de nouveaux marchés. Il faudra probablement aussi recourir plus activement à de nouvelles formes d'organisation, comme les projets de coentreprise et divers autres types de collaboration avec des entreprises étrangères.

L'État peut également faciliter ce processus en encourageant la recherche et le développement, et la diffusion des nouvelles technologies. Mais ce sont les entreprises qui doivent faire les choix décisifs quant à leurs produits, leurs procédés et leurs marchés. Dans bien des cas, la direction et le personnel des entreprises devront agir conjointement pour faire en sorte que les compétences à tous les niveaux soient à la hauteur (nous y reviendrons).

Pour être concurrentiel, un pays doit pouvoir appliquer judicieusement les nouvelles technologies de l'information, les intégrer rapidement dans le processus de production et bien préparer les personnes qui les utiliseront. À cet égard, toutefois, il est généralement reconnu que le Canada accuse un retard considérable par rapport aux autres pays industrialisés en ce qui concerne la proportion du produit intérieur brut que représentent la recherche et le développement, particulièrement dans l'industrie. Mais le problème ne s'arrête pas là. Comme on peut le voir au graphique 4-2, le Canada tire même sérieusement de l'arrière par rapport aux autres pays industrialisés en matière de brevets. Si on examine le nombre de brevets accordés pour 100 000 habitants, les Américains en obtiennent plus de trois fois plus que les Canadiens, et les Japonais près de sept fois plus. En outre, les Canadiens détiennent beaucoup moins de brevets à l'étranger que les ressortissants d'autres pays. Quant aux brevets demandés au Canada, la grande majorité (plus de 90 %) sont sollicités par des non-résidants.

Malgré ces faiblesses évidentes, il est indiscutable que plusieurs entreprises canadiennes et leurs employés ont démontré une grande habileté à utiliser les nouvelles technologies. Il suffit de penser aux remarquables réalisations de certaines entreprises dans des domaines comme la technologie des télécommunications et l'organisation du travail. Qui plus est, les travaux du Conseil sur la diffusion de la technologie montrent une forte pénétration des innovations informatiques au Canada. Le problème, c'est que l'entreprise canadienne moyenne se trouve en général très loin derrière le peloton de tête à cet égard.

Les nouvelles technologies confèrent d'importants avantages à un pays comme le Canada, parce qu'elles permettent aux entreprises de devenir efficaces à une échelle de production plus restreinte qu'auparavant et de s'adapter rapidement à l'évolution des préférences des consommateurs en différents endroits du marché. Sans être l'unique moyen de renforcer la compétitivité sur le marché international, la technologie n'en demeure pas moins un facteur d'importance cruciale.

Les ressources humaines

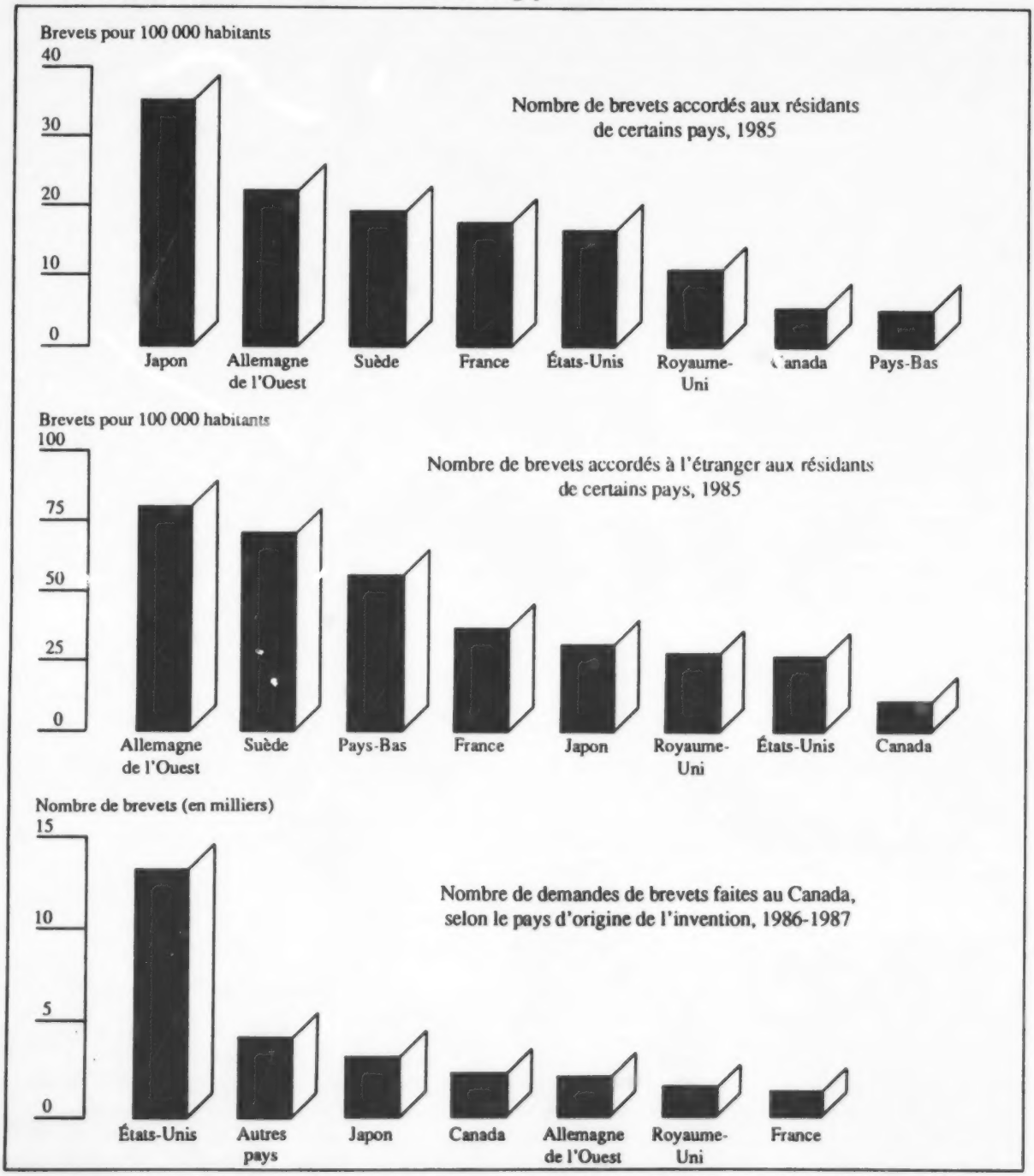
L'autre objectif à long terme que le Canada doit se donner est le perfectionnement des ressources humaines. Ce qui doit surtout retenir l'attention ici, c'est l'évolution démographique. Les projections montrent que, compte tenu des taux actuels de fécondité et de mortalité, et d'une immigration se maintenant aux niveaux que nous avons connus par le passé, la population canadienne diminuera sensiblement dans les premières années du siècle prochain, à moins d'une réorientation marquée de la politique en matière d'immigration[6]. Le Conseil accordera une importance prioritaire à ces questions dans ses travaux futurs. Nul doute, en effet, que l'évolution des tendances démographiques et, en particulier, de la politique relative à l'immigration, aura une influence décisive sur les ajustements structurels des marchés du travail auxquels nous nous intéressons spécialement ici, c'est-à-dire les programmes d'enseignement et de formation, les relations entre employeurs et employés et la crédibilité du contrat social.

Comme nous l'avons vu au chapitre 3, les facteurs à l'origine des problèmes de chômage actuels du Canada sont structurels. Pour supprimer ou atténuer l'influence de ces facteurs, le Canada doit appliquer plus efficacement ses politiques en matière d'enseignement, de formation et de développement des ressources humaines. La même conclusion se dégage de l'analyse à plus long terme présentée dans le présent chapitre.

À l'heure actuelle, le Canada consacre d'importantes sommes aux programmes sociaux, mais sa politique publique ne reflète pas encore le rôle de premier plan que les ressources humaines joueront au XXI[e] siècle. L'opinion publique est très préoccupée par la qualité de l'enseignement et l'efficacité de la formation et s'inquiète du gaspillage de talent qui va de pair avec des taux de chômage élevés. Malgré tout, le Canada ne s'est pas encore donné une stratégie positive visant à préparer les Canadiens, individuellement et collectivement, aux possibilités que l'avenir leur réserve.

Graphique 4-2

Nombre de brevets comme indicateur du retard technologique du Canada



SOURCE Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, *Statistiques de la propriété industrielle, 1985 – Première partie : brevets*, Genève, OMPI, 1987; et Consommation et Corporations Canada, *Rapport annuel*, 1987.

L'enseignement et la formation

Jusqu'à présent, l'opinion publique s'est inquiétée de ce que le système d'enseignement au Canada réagisse lentement et plutôt mal aux besoins d'un monde mû par la haute technologie. D'aucuns vont jusqu'à mettre en doute la qualité de l'instruction de base. Les taux d'abandon sont élevés, surtout dans certains groupes, et un nombre effarant de diplômés de l'école secondaire sont fonctionnellement analphabètes et incompétents en mathématiques. Ce sombre constat suscite un regain d'intérêt pour le système d'enseignement et soulève des questions fondamentales sur la qualité, le contenu, les objectifs et l'organisation de ce système.

Le choix d'un programme d'enseignement constitue un des principaux problèmes à long terme. Pour qu'elle réponde aux besoins, l'instruction générale doit comprendre l'enseignement des capacités essentielles à la communication (en se rappelant que les mathématiques sont à considérer comme une forme de « langage »), des connaissances requises pour la vie moderne et de l'aptitude à l'apprentissage, c'est-à-dire la faculté d'acquérir, au besoin, de nouvelles compétences et connaissances dans une société en pleine mutation technologique.

La formation professionnelle, par contre, doit fournir à l'étudiant les compétences et les connaissances spécifiques dont il a besoin pour se lancer dans le métier qu'il a choisi. Toutefois, on ne saurait trop insister sur le fait qu'à l'avenir, les changements de profession deviendront monnaie courante dans la vie active; des périodes de recyclage seront nécessaires de temps à autre, de sorte que la faculté d'apprendre deviendra très importante. C'est pourquoi une solide instruction générale constitue la condition préalable à une bonne formation professionnelle.

Étant donné l'internationalisation croissante de l'économie, le système d'enseignement devra ouvrir les Canadiens au milieu socio-culturel de leurs partenaires commerciaux, employés et clients. S'il est certain que la réalisation de cet objectif passe, idéalement, par la maîtrise des langues étrangères, il faudra, à tout le moins, que les Canadiens apprennent à mieux connaître et comprendre les autres cultures. Dans un pays qui devient de plus en plus multiculturel, c'est un objectif qui présente également d'importants avantages sur le plan intérieur.

Les sources et les formes de financement de l'enseignement posent également un important problème. Ainsi, à l'heure actuelle, l'État joue dans ce domaine un rôle qui, sans être exclusif, n'en est pas moins prédominant. Or, il se pourrait que l'on doive, à l'avenir, réévaluer la répartition du fardeau du financement. Chose certaine, les employeurs devront rompre avec l'habitude qu'ils ont de se procurer les compétences dont ils ont besoin en embauchant des employés déjà formés au lieu de les développer dans l'entreprise, et ils devront dorénavant voir la formation comme un investissement et non un coût, comme un processus continu plutôt qu'un effort ponctuel. Dans certains pays industrialisés, les entreprises prennent en charge une part considérable de la formation professionnelle. Cette pratique est en général plus répandue dans des pays où les employés changent rarement d'employeur, de sorte que ce dernier court relativement peu de risque de perdre son investissement dans le capital humain.

Enfin, la qualité de l'enseignement entre aussi en ligne de compte. Est-il plus avantageux pour le Canada d'avoir un système de qualité moyenne qui est accessible aussi universellement que possible ou un système composé à la fois de centres d'excellence et d'établissements moyens ? Naturellement, ce genre de question débouche sur le dilemme entre qualité et coût en matière d'enseignement, problème épineux compte tenu de la difficulté que pose l'évaluation de la qualité de l'enseignement. Il n'existe en effet aucun moyen de juger de l'efficacité des dépenses actuelles au titre de l'enseignement, parce que la qualité de l'enseignement est mesurée presque uniquement en fonction des *ressources* consacrées au système scolaire (dépenses par étudiant, ratios professeurs-élèves, salaires des enseignants et ainsi de suite). Or, selon les études réalisées sur le sujet dans les pays industrialisés, ce genre d'indicateur ne nous renseigne en rien sur le rendement scolaire des élèves. Il sera donc nécessaire de mettre au point et d'utiliser des données fiables sur la *production* scolaire, pour mesurer la qualité de l'enseignement et son amélioration, et faire en sorte que les établissements scolaires puissent être jugés selon leurs résultats.

La plus importante considération dans le débat sur l'enseignement sera l'impératif de l'excellence, car le Canada devra faire concurrence aux producteurs les plus avancés et encourager tous les Canadiens à « apprendre à apprendre » pour qu'ils puissent acquérir les compétences donnant accès à des emplois satisfaisants. La maîtrise de la lecture et la compréhension des mathématiques seront indispensables dans la nouvelle économie mondiale qui se met en place.

L'organisation du travail et les relations entre employeurs et employés

L'expérience d'autres pays et les recherches menées par le Conseil révèlent quelques-uns des choix que les travailleurs, les gestionnaires et les pouvoirs publics canadiens

doivent faire à cet égard. Trois grandes questions domineront les relations du travail à l'aube du XXIe siècle.

D'abord, les répercussions du progrès technologique sur la configuration du lieu de travail, c'est-à-dire sur les mécanismes décisionnels, l'organisation du travail et les formules de rémunération. Nos travaux sur les effets du progrès technologique sur le marché du travail soulignent la nécessité d'innovations sur ces trois plans. Nos études de cas montrent que les entreprises ont tout à gagner d'une planification concertée et d'un investissement massif dans les compétences, la motivation et la formation de leur personnel, qui leur permettront d'harmoniser les ressources humaines et les systèmes techniques. Quelques entreprises canadiennes ont fait œuvre de pionnier dans ce domaine mais beaucoup trop sont encore prisonnières du modèle traditionnel des relations du travail. Dans certaines industries – acier, exploitation forestière, produits électriques et construction de navires, par exemple –, de nouvelles formes de collaboration remplacent graduellement l'ancienne rivalité qui opposait employeurs et employés. Si les deux parties analysent ensemble les éléments de la compétitivité internationale et les possibilités qu'elle offre, elles pourront élargir leurs horizons, demander aux organismes publics l'aide dont elles ont besoin et ainsi commencer à innover à l'intérieur de l'usine.

Ensuite, quel compromis les Canadiens feront-ils entre temps de travail et temps de loisir ? Les Japonais ont choisi des horaires de travail plus longs leur laissant peu de temps libre, tandis que les Européens ont réduit leur durée annuelle de travail. Certains préconisent la réduction des heures de travail comme moyen de créer des emplois, tandis que d'autres affirment, plus positivement, que la réduction des heures de travail est un avantage qui découle d'une augmentation de l'efficience. Quoi qu'il en soit, c'est l'augmentation de la productivité qui compte, parce qu'il faut maintenir la productivité et son taux de croissance à un niveau soutenu si l'on veut diminuer les heures de travail sans porter atteinte au niveau de vie. Cette considération nous ramène donc au rôle capital du progrès technologique qui, par son apport considérable à la croissance de la productivité, permettra de créer de nouveaux emplois et, éventuellement, d'améliorer la qualité de la vie à mesure que la réduction des heures de travail deviendra plus réalisable.

Enfin, quel sera le rôle futur des syndicats ? Aux États-Unis et au Royaume-Uni, où les relations du travail s'inscrivent souvent sous le signe de la confrontation, le mouvement syndical s'affaiblit depuis quelques années. En Suède, par contre, où les travailleurs et les gestionnaires ont pris conscience de leur communauté d'intérêts, la base syndicale demeure solide. Étant donné que les entreprises et les travailleurs évoluent dans un monde de plus en plus interdépendant, ils doivent, tous deux, s'efforcer de mieux comprendre les sources et la nature des pressions externes. Ils doivent également être capables d'y réagir plus efficacement. Ce qui reste à savoir, c'est si ce processus s'inscrira au Canada dans un système vigoureux et progressiste de négociation collective.

Quant au mouvement syndical proprement dit, les travailleurs auront toujours besoin d'être représentés, avec ou sans régime de négociations collectives. En fait, ce qu'il faut déterminer, ce sont les modes de représentation et d'organisation des travailleurs qui conviennent le mieux aux besoins de l'économie, de la société et de la population active, ainsi que les politiques et les changements institutionnels qui sont nécessaires pour instaurer ces formes d'organisation. Le rôle de l'État sera de faciliter cette restructuration des relations du travail et d'assurer que les fondements des lois qui les régissent évoluent en conséquence.

Une nouvelle répartition du revenu

Beaucoup craignent que la transformation de la structure industrielle ne polarise la société en deux groupes – à savoir, les travailleurs hautement qualifiés et bien rémunérés, et les travailleurs non qualifiés et mal rémunérés – avec une catégorie intermédiaire pratiquement inexistante. Dans un récent rapport sur l'incidence du progrès technologique sur le marché du travail[7], le Conseil s'est penché sur cette question et n'a rien constaté qui permette vraiment de conclure à un rétrécissement de la catégorie de travailleurs à revenus moyens. Toutefois – nous l'avons bien dit alors –, ce n'est pas une raison pour se reposer sur ses lauriers. Au contraire, nos recherches ont révélé des tendances inquiétantes vers un accroissement des inégalités dans les perspectives d'emploi et le revenu. En effet, certaines industries tertiaires manifestent les signes d'une contraction de leur proportion de travailleurs à revenus moyens. Si l'emploi devait y augmenter, la classe moyenne diminuerait dans son ensemble. De même, si la tendance à l'augmentation du travail à temps partiel se maintient, la polarisation des classes de revenu s'accentuera également.

Au chapitre 3, nous avons décrit comment un déséquilibre entre l'offre et la demande de main-d'œuvre a donné lieu à une montée alarmante du chômage de longue durée au Canada. Il faudra donc, au cours des 10 prochaines années, que les politiques régissant le marché du travail visent l'amélioration du processus d'appariement des travailleurs et des emplois. Parallèlement, le Canada doit s'assurer qu'il possède un système d'assistance adéquat

pour aider les personnes qui, pour une raison ou une autre, ne sont pas en mesure d'être actives sur le marché du travail, gagnent un revenu insuffisant ou ont besoin d'aide pour s'adapter à un nouvel emploi. Cela suppose la disponibilité de programmes de formation et de recyclage à caractère temporaire, mais il faut aussi prévoir une aide à long terme dans d'autres cas. Selon l'étude récente du Conseil sur les politiques visant les industries vulnérables à la concurrence internationale, les travailleurs qui risquent d'éprouver le plus de difficulté sont les travailleurs âgés, ceux qui habitent des localités éloignées et ceux qui ont un faible niveau de scolarité[8].

Quels programmes sociaux faut-il mettre en place pour aider les personnes en difficulté ? Voilà une question capitale, parce que la société fonctionne d'autant mieux qu'elle repose sur un contrat social qui prévoit l'indemnisation des victimes du changement, surtout lorsque ce changement sert à accroître le bien-être général du pays. Le Conseil a souvent déclaré que l'État doit, lorsqu'il poursuit de nouveaux objectifs nationaux, venir en aide à ceux et celles qui risquent d'être les laissés-pour-compte de cette réorientation de sa politique.

Le principe voulant que l'on aide les personnes qui assument le fardeau de l'adaptation dans l'intérêt économique du pays est justifié par des considérations non seulement d'équité, mais aussi d'efficience. Les programmes qui préparent la population à faire face au changement favoriseront le développement d'une main-d'œuvre bien formée qui pourra tirer avantage de ce changement pleinement, rapidement et équitablement. En outre, dans la mesure où les coûts d'adaptation seront moindres, les politiques de restructuration deviendront plus acceptables et le progrès pourra s'accélérer. Autrement dit, l'efficience et l'équité sont des objectifs convergents plutôt que des extrêmes entre lesquels il faut trouver un juste milieu. En dernière analyse, l'équité est essentielle pour assurer la cohésion du tissu social et pour inspirer à la population la confiance dans l'avenir.

Conclusion

Les défis qui s'annoncent pour l'humanité à l'approche de l'an 2000 seront à bien des égards très différents de ceux qu'il a fallu relever dans l'après-guerre. Durant les années 50, 60 et 70, le débat public a été dominé par les considérations suivantes : la confrontation bipolaire entre l'Est et l'Ouest sur les plans politique et militaire, avec son impasse nucléaire; le resserrement de la coopération entre les pays industrialisés afin d'accélérer la croissance économique et de relever le niveau de vie; et la décolonisation, alors que la plupart des possessions et protectorats des pays d'Europe ont accédé à l'indépendance politique, créé leurs propres structures politiques, et tenté de bâtir leur propre économie. C'est durant cette période également que s'est amorcé – mais sans plus – un débat politique et économique entre le monde industrialisé et les pays en développement (le dialogue Nord-Sud), dans le but d'aider ces derniers à obtenir leur part de la prospérité mondiale croissante. Ces préoccupations sont reflétées dans le mandat des principales institutions à vocation économique : le FMI, la Banque mondiale et le GATT. Le rôle plus modeste joué par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement est peut-être une conséquence de la réussite économique limitée qui a été réalisée dans les pays en développement.

Mais l'avenir est porteur de nouvelles préoccupations. Les importantes percées technologiques réalisées en production alimentaire, en nutrition, en prévention des maladies et dans d'autres domaines ont favorisé une rapide croissance de la population mondiale. Parallèlement, le progrès extraordinaire de la technologie industrielle a permis aux pays riches d'accroître massivement le volume des biens et services qu'ils produisent. Une partie de ces connaissances et de cette technologie s'est répandue dans le Tiers-Monde, où elle a contribué à l'urbanisation et à l'augmentation de la production. Mais les succès de ces décennies se sont assortis d'un coût. Ils ont imposé à l'environnement naturel des pressions qui ont eu des effets préjudiciables sur la qualité de la vie des populations partout dans le monde et qui, avec le temps, risquent même d'annuler une bonne partie du progrès économique accompli au cours des 40 dernières années. Par ailleurs, les progrès de la recherche fondamentale et leurs retombées technologiques continueront de créer de nouvelles possibilités qui, jusqu'à maintenant, relevaient de la science-fiction. Tout cela ne manquera pas de poser de nouveaux défis, et les grands débats de l'an 2000 seront donc sans doute très différents de ceux des années 50 ou même des années 80.

Le paysage politique mondial s'est lui aussi transformé. Les centres de pouvoir économique se multiplient et les pays deviennent de plus en plus interdépendants, non seulement dans le système économique, mais aussi sur les plans politique, technologique, démographique et écologique.

Dans ce contexte touffu, il arrive souvent que les nouveaux problèmes soient difficiles à comprendre et qu'ils dépassent les pouvoirs des gouvernements nationaux. Ceux-ci devront donc rechercher des solutions concertées qui seront fondées sur l'analyse commune et, au besoin, faire certaines concessions au nom de l'intérêt général.

Compte tenu du morcellement croissant du pouvoir économique et politique, nous pouvons d'ores et déjà mesurer toute l'ampleur de la tâche.

Il faudra par conséquent revitaliser les institutions internationales, qui ont été affaiblies ces dernières années par des compressions budgétaires, par le non-respect, dans certains cas, de conditions auparavant acceptées par la communauté internationale, ainsi que par d'autres difficultés. Et surtout, lorsque surgiront de nouveaux problèmes que les institutions existantes n'ont pas le mandat de résoudre, il faudra faire preuve d'ingéniosité et, tout probablement, conclure de nouveaux arrangements institutionnels qui tiennent compte de la relation étroite entre économie et environnement.

Certains prétendront qu'il s'agit là d'une possibilité parmi d'autres et que le protectionnisme et l'isolement, par exemple, pourraient dominer notre avenir. Néanmoins, le Conseil est d'avis que pour réagir efficacement aux problèmes véritablement mondiaux qui se posent aujourd'hui, tous les pays ont intérêt à miser sur la coopération internationale et la concertation.

Pour les Canadiens, il est très probable qu'une proportion croissante des décisions touchant leur économie et leur niveau de vie seront encore plus influencées par des événements se produisant à l'extérieur du pays. C'est pourquoi le Canada devra insister sur deux grandes catégories de politiques : premièrement, celles qui déterminent notre attitude à l'égard de l'économie mondiale, notamment la politique commerciale et la constellation de politiques et de programmes qui influent sur la rapidité et l'efficacité avec lesquelles nous assimilons les nouvelles technologies; et, deuxièmement, celles qui orientent la façon dont nous formons, motivons et utilisons les ressources humaines au Canada.

Ce qui est rassurant dans ces deux conclusions, c'est qu'elles soient toutes deux aussi étroitement liées aux priorités que nous avons dégagées au chapitre 3, dans lequel nous avons examiné les politiques appropriées pour faire face au problème du chômage. Les défis qui se posent à l'aube du XXI[e] siècle peuvent être différents, mais les remèdes sont très semblables. En un sens, cela facilite les choix de politiques. Tout ce que nous pourrons faire à court et à moyen termes pour préparer la main-d'œuvre à des changements fréquents d'emploi et à une adaptation industrielle rapide – c'est-à-dire tout ce qui nous permettra de réduire le problème du déséquilibre de l'offre et de la demande d'emplois – améliorera les perspectives économiques du Canada à long terme.

5 Priorités, cibles et objectifs

Les perspectives à moyen terme que nous entrevoyons pour le Canada tiennent compte à la fois de la performance passée et des tendances courantes, des points de pression et des compromis à faire. Dans notre rétrospective du dernier quart de siècle, nous notons que ce qui s'est passé pendant cette période est dans une large mesure imputable à des événements imprévus. Dans les années 60, le revenu réel, l'emploi et la productivité ont progressé de façon appréciable, sans qu'il y ait de pressions inflationnistes notables. Au début des années 70, avec la flambée des prix des produits de base, le Canada a profité de l'évolution des termes de l'échange en sa faveur et a connu une très vigoureuse croissance du revenu réel.

Mais au milieu des années 70, le Canada et l'économie mondiale réagissaient au premier choc pétrolier. On ne parlait plus, sur les marchés financiers, que du recyclage des pétrodollars des pays qui s'étaient enrichis avec l'or noir. Les banquiers internationaux ne demandaient pas mieux que de prêter aux producteurs de produits de base des pays en développement. Au Canada, l'étude des mégaprojets dominait la planification des investissements. La politique budgétaire visait principalement à distribuer la nouvelle « rente » du pétrole, pendant que la menace omniprésente d'inflation amenait les banques centrales à adopter une approche gradualiste et les gouvernements à réglementer les prix et les revenus. Le ralentissement de la croissance de la productivité est passé presque inaperçu dans le tourbillon des autres événements.

À compter de 1979, les chocs ont vraiment commencé à se répercuter. Les prix du pétrole se sont envolés une seconde fois avant de chuter; ceux des produits non pétroliers se sont aussi effondrés, mais les taux d'inflation ont quand même atteint les deux chiffres et les taux d'intérêt ont culminé à plus de 20 %. En 1981-1982, le Canada a connu la pire récession depuis la Grande crise des années 30, essuyant des taux de chômage très élevés. La reprise qui a suivi cette récession s'est traduite par six années de croissance vigoureuse dans les pays industriels, dont un grand nombre ont toutefois été affligés de graves déséquilibres budgétaires et commerciaux, alors que plusieurs pays en développement étaient aux prises avec des problèmes de service de la dette. Au Canada, un chômage élevé et une piètre performance de la productivité sont devenus des problèmes nationaux.

De toute évidence, la leçon à tirer de cette brève rétrospective des 25 dernières années est que les chocs économiques inattendus sont fréquents et presque inévitables. Comme notre analyse du chapitre 4 donne à penser que les événements imprévus seront de plus en plus fréquents, on ne saurait tenter de fixer des objectifs de performance pour le moyen terme sans compter avec l'imprévu et, par conséquent, sans doter l'économie de la robustesse nécessaire pour y faire face.

Établissement des objectifs

Lors de sa création en 1963, le Conseil se voyait confier le mandat d'aider le Canada à atteindre plusieurs grands objectifs économiques, qui étaient énoncés comme suit à la page 1 de son Premier Exposé annuel, publié en décembre 1964 :

- le plein emploi,
- une croissance économique rapide,
- une stabilité raisonnable des prix,
- une situation viable de la balance des paiements, et
- une juste répartition des revenus croissants.

Depuis lors, cherchant à étoffer ces grandes orientations, le Conseil a proposé, à l'occasion, des objectifs quantitatifs qui se voulaient davantage les jalons d'une performance souhaitable que des prévisions. Les premiers objectifs fixés par le Conseil étaient ambitieux. Ainsi, au début des années 60, il avait choisi, pour la croissance réelle, un objectif de 5,5 % par an, à la réalisation duquel la rapide progression de la productivité du travail et la croissance non moins rapide de la population active devaient contribuer de façon égale. On jugeait à l'époque qu'un taux soutenu de croissance réelle de cette ampleur ramènerait le taux de chômage à l'objectif visé de 3 % pour 1970.

À la lumière de l'expérience de la fin des années 50 et du début des années 60, le Conseil a aussi conclu que ces objectifs en matière de chômage et de croissance réelle

pouvaient être réalisés moyennant un taux de progression des prix de seulement 1,5 % par an. Le déficit du compte courant devait se situer entre 1,5 et 2 milliards de dollars.

Ces premiers objectifs furent par la suite précisés, rajustés et augmentés de temps à autre, mais, en 1983, l'économie canadienne était loin d'avoir réalisé son potentiel. L'année précédente, par exemple, le taux de chômage avait atteint presque 13 %. Si cette situation était largement attribuable à la faiblesse de la demande, certains indices révélaient par contre d'importants changements structurels sur les marchés du travail. En effet, les taux de chômage avaient lentement progressé depuis les années 60, même en période de prospérité. C'est pourquoi le Conseil décidait en 1983 d'établir une nouvelle série d'objectifs quantitatifs tenant compte dans une large mesure des réalités nouvelles de la fin des années 70 et du début des années 80. Ces objectifs étaient les suivants :

1 ramener la croissance de la productivité (production réelle par personne employée) à un taux se situant entre 1,5 et 2 % par an;

2 réaliser un taux de croissance de l'emploi de 2 à 3 % par an, de manière à ramener le chômage à un niveau compris entre 6 et 8 % de la population active d'ici 1990;

3 ramener le taux d'inflation annuel à un niveau moyen de 5 % ou moins, tout en reconnaissant, bien sûr, que des facteurs d'origine interne ou internationale seraient susceptibles de le faire varier;

4 maintenir le taux d'épargne à un niveau suffisamment élevé pour limiter à environ 2 % du PNB, ou moins, la dépendance du Canada à l'égard des rentrées nettes de capitaux;

5 conserver les objectifs et l'essentiel des politiques sociales existantes dans la mesure où ils offrent des avantages que les Canadiens peuvent se payer, tout en cherchant à améliorer l'efficacité de leur mise en œuvre et, lorsque cela est possible, à combler leurs lacunes les plus sérieuses.

Deux nouveaux objectifs devaient venir s'ajouter par la suite, à savoir :

6 réduire graduellement la taille du déficit fédéral de façon à le rendre plus facile à contrôler, tout en tenant compte du caractère cyclique de l'économie, et rétablir par là un meilleur équilibre dans le budget fédéral; et

7 réaliser l'équilibre régional à l'égard de la croissance, des possibilités d'emploi et de l'infrastructure sociale.

Les objectifs actuels ont servi de repères pour l'évaluation de la progression de l'économie. Sous certains rapports importants, comme nous l'avons montré aux chapitres 1 et 2, l'économie canadienne a évolué dans le cadre défini par ces objectifs. Le taux annuel d'inflation est demeuré inférieur à 5 %, le taux de chômage vient tout juste de passer dans la fourchette des 6 à 8 % et l'épargne intérieure du Canada a été assez forte pour limiter à 2 % en moyenne la dépendance du Canada à l'égard des rentrées nettes de capitaux. Par contre, malgré une modeste réduction du déficit, celui-ci est encore loin d'être « facile à contrôler », et il y a là vraiment matière à inquiétude. Les autres grandes déceptions ont été les écarts persistants – et, dans certains cas, croissants – qui séparent les régions, et le fait que le taux de croissance de la productivité n'a pas pu rejoindre la fourchette cible de 1,5 à 2 %.

En 1983, le Canada sortait d'une récession, et la sous-utilisation des ressources appelait d'urgence une solution articulée sur la croissance. La croissance demeure un objectif important aujourd'hui, mais notre évaluation de l'économie nous porte à établir un nouvel ordre de priorités. Nous savons, en effet, qu'il n'y a plus autant de ressources sous-utilisées qu'en 1982-1983 – ce qui constitue, bien sûr, un facteur positif –, mais nous n'ignorons pas non plus que les écarts interrégionaux sont plus prononcés aujourd'hui que dans les autres décennies. Par ailleurs, il ressort de notre analyse du taux de chômage naturel que le seuil critique où les pressions persistantes de la demande risquent de déclencher une accélération de l'inflation correspond à un taux de chômage de 7 à 8 %. Ces facteurs et bien d'autres nous ont amenés à réviser nos indicateurs. D'une part, nous devons choisir des objectifs de croissance qui ne propulseront pas l'économie vers son seuil critique de reprise de l'inflation, sans appliquer d'abord des remèdes structurels susceptibles d'atténuer les frictions, les tensions et le déséquilibre sur les marchés du travail. D'autre part, des objectifs de croissance trop timides supposent des déficits budgétaires qui demeureront élevés, ou même qui s'accroîtront, ainsi que des forts taux de chômage.

Les nouvelles cibles

Nous présentons nos nouveaux indicateurs en commençant par la productivité, puisque la réalisation d'une vigoureuse performance à ce chapitre est une condition préalable au succès sur de nombreux autres plans. Pour cette raison, le Conseil reprend son objectif de 1983 en matière d'augmentation de la *productivité* (mesurée par la production réelle par personne employée), c'est-à-dire un taux *de 1,5 à 2 % par an*. Il y a longtemps que le Canada n'a

pas réussi à maintenir une performance d'un calibre aussi élevé. Mais puisque, pour être concurrentiel sur les marchés internationaux et atteindre d'autres objectifs, comme ceux qui concernent l'inflation et la croissance, il doit avant tout miser sur sa productivité, nous croyons devoir maintenir le taux visé de 1,5 à 2 %. Si les Canadiens se contentaient de moins, ils viseraient un avenir de seconde classe, ce qui ne nous semble pas être le cas.

Pendant de nombreuses années, le taux d'accroissement de la productivité a été bien plus élevé dans les industries de biens que dans le secteur des services. L'expérience nous montre que notre cible de 1,5 à 2 % pour la croissance de la productivité globale exige un taux d'au moins 3 à 4 % dans le secteur manufacturier. Quant au secteur des services, la signification des cibles de productivité y est plus ambiguë, pour deux raisons : 1) le gros de ce secteur est formé de services non concurrentiels regroupés essentiellement dans les secteurs public et parapublic; et 2) même dans le secteur privé, la compétitivité est dictée par un certain nombre de facteurs autres que les normes d'efficience propres aux industries manufacturières. En outre, la productivité est extrêmement difficile à mesurer dans un grand nombre d'industries de services. Compte tenu de ces différences, nous croyons qu'il faut viser un taux de 1 à 1,5 % pour les services commerciaux et concurrentiels du secteur tertiaire où les objectifs de productivité veulent dire quelque chose.

Il faut également reconsidérer l'objectif relatif au chômage. Nous risquons ici que les mesures prises pour abaisser le taux de chômage ne déclenchent une accélération de l'inflation, sans compter qu'il faudrait un certain temps avant que soient mises en œuvre et portent fruit les politiques structurelles susceptibles d'éliminer les goulots d'étranglement. Néanmoins, la croissance de l'emploi doit être assez forte pour absorber les nouveaux venus dans la population active et pour protéger l'emploi de tous ceux qui travaillent déjà. Le taux minimal acceptable de croissance de l'*emploi* semblerait donc se situer entre *1,5 et 2 % par an*. Mais les Canadiens ne doivent pas s'arrêter là pour autant. Comme on le souligne plus loin dans ce chapitre, il faut augmenter l'efficacité des politiques structurelles, surtout celles relatives au marché du travail, de façon à permettre une croissance plus soutenue de l'emploi sans stimuler l'inflation. Nous avons donc abaissé notre cible pour le taux de chômage à un niveau compris entre 5 et 7 %, parce que nous estimons que le Canada doit, à moyen terme, s'efforcer de réduire le chômage structurel et, à plus long terme, se rapprocher d'un taux cible situé entre 4 et 6 %.

Les objectifs qui précèdent supposent un *taux cible de croissance réelle de 3 à 4 %*, pourvu qu'au moins la moitié de cette croissance découle d'une amélioration de la productivité. Sinon, un taux de croissance se situant en haut de la fourchette cible serait trop inflationniste.

Nous concluons également que le *taux d'inflation devrait tomber à 4 % ou moins*. À cette fin, et tout en maintenant l'objectif relatif au chômage, les problèmes structurels qui perturbent le marché du travail doivent retenir l'attention prioritaire des décideurs. Il ne faudrait pas perdre le terrain gagné – au prix de nombreuses pertes d'emplois – dans la lutte contre l'inflation depuis la fin des années 70 et le début des années 80. Certes, le taux d'inflation sera sensible à des facteurs extérieurs et intérieurs, comme les sécheresses, les fluctuations des prix des produits de base, et ainsi de suite. Mais les Canadiens ne doivent pas pour autant entretenir des attentes inflationnistes qui provoqueraient une escalade du taux d'inflation et réduiraient à néant les gains arrachés de haute lutte depuis six ans. Le souvenir des douloureuses conséquences, tant sur le plan humain qu'économique, de la récession de 1981-1982 est trop présent, croyons-nous, pour que les Canadiens acceptent d'être happés par une autre spirale inflationniste.

La position du Conseil sur l'épargne intérieure n'a pas changé. *L'épargne devrait être suffisamment élevée pour limiter à environ 2 % en moyenne la dépendance du Canada à l'égard des rentrées nettes de capitaux*. (À noter ici que, suite aux modifications apportées par Statistique Canada au système des comptes nationaux à l'été de 1986, le PNB – que nous avons utilisé pour cette cible dans notre Exposé de 1983 – a été remplacé par le PIB comme principal indicateur de la croissance économique. Nous maintenons le chiffre de 2 %, puisque c'est le rapport de l'épargne étrangère à l'indicateur de croissance qui importe.) Les déficits gouvernementaux considérables des dernières années ont représenté une ponction sur l'épargne intérieure à laquelle auraient pu puiser d'autres emprunteurs nationaux (les entreprises, par exemple), qui ont dû, au lieu de cela, aller chercher leurs fonds à l'étranger. Par conséquent, d'autres réductions des déficits publics seraient de nature à rendre le Canada moins tributaire des rentrées de capitaux étrangers.

Il faudrait ramener le déficit fédéral à 2,5 % du PIB ou moins d'ici 1992, compte tenu du fait que toute réduction constituerait déjà en soi un progrès notable par rapport au niveau actuel de 4,3 %. Toutefois, si l'économie, que ce soit grâce à une bonne gestion ou à un heureux hasard, pouvait éviter un sérieux ralentissement, nous croyons que l'objectif devrait être plus ambitieux (c'est pour cette raison que nous parlons de 2,5 % « ou moins »). Nous reconnaissons qu'il ne saurait être atteint que par une combinaison quelconque d'augmentations d'impôts et de compressions

des dépenses (à moins d'une chute appréciable des taux d'intérêt pendant une période de croissance économique soutenue).

Le Conseil ne change pas de position sur les *politiques sociales : conserver les objectifs et l'essentiel des programmes sociaux existants dans la mesure où ils offrent des avantages que les Canadiens peuvent se payer*. Nous estimons toujours important d'améliorer l'efficacité de leur mise en œuvre et, dans la mesure du possible, d'en combler les lacunes les plus évidentes. Mais ces objectifs ne sont pas à la portée d'une économie qui souffre de façon chronique d'une croissance lente, d'un chômage élevé et d'une inflation rapide. De fait, dans les circonstances, les problèmes actuels s'aggraveront. La réalisation de nos objectifs dans le domaine de la politique sociale est donc, encore une fois, liée à l'atteinte de nos autres objectifs.

Enfin, nous maintenons qu'il faut *réaliser l'équilibre régional en matière de croissance, de possibilités d'emploi et d'infrastructure sociale*. Or, pour trouver une solution permanente qui permette d'atteindre cet objectif, il est essentiel de faire une large place aux politiques structurelles – c'est-à-dire aux stratégies visant à promouvoir la diversification économique et à réduire le déséquilibre du marché du travail. Ici, nous réitérons nos craintes au sujet des effets indésirables des taux d'intérêt élevés sur les régions à croissance lente, notamment parce qu'ils sont le principal facteur de vigueur du dollar canadien et qu'ils ont donc pour effet de freiner les exportations. En période de resserrement des dépenses (tel qu'esquissé plus haut), on pourra amoindrir le rôle de la politique monétaire dans la lutte contre l'inflation, ce qui permettra d'atteindre plus facilement les objectifs régionaux.

Si on les compare à ceux de 1983 et à nos projections à moyen terme (présentées au chapitre 2), on voit que les nouveaux objectifs du Conseil sont ambitieux (voir l'encadré), et c'est très bien ainsi. Tout en demeurant réalisables, les objectifs doivent en effet pousser l'économie aux limites de sa capacité. Si nos projections devaient se réaliser, elles accuseraient donc un écart sensible par rapport à la performance visée – c'est-à-dire à nos nouvelles cibles –, à moins d'une évolution favorable de l'environnement externe et d'une modification sensible de la politique intérieure. D'après nos projections, la croissance de la productivité sera loin d'être suffisante, le taux de chômage et le déficit fédéral demeureront trop élevés, et le taux d'inflation moyen dépassera le plafond cible. Il y a aussi lieu de se demander quels seront les progrès accomplis en ce qui a trait au développement régional. En revanche, nos projections indiquent que les objectifs relatifs à la croissance de l'emploi, à la dépendance à l'égard des capitaux étrangers et à l'augmentation du PIB réel seront atteints et peut-être même dépassés.

Dans quel sens faudra-t-il modifier les politiques actuelles pour amener le Canada plus près de la performance que supposent les nouveaux objectifs ? De l'avis du Conseil, trois grandes orientations étroitement liées s'imposent :

1 Il faut recentrer les politiques à moyen terme, afin d'instaurer une plus grande austérité budgétaire, pour permettre d'assouplir la politique monétaire.

2 Il faut s'employer avec beaucoup plus d'énergie à accroître la compétitivité en permettant aux marchés de fonctionner plus efficacement; la réalisation de cet objectif suppose un engagement ferme du patronat et des travailleurs, ainsi que des gouvernements.

3 Il faut insister davantage sur le perfectionnement des ressources humaines, ce qui exigera la concertation des gouvernements et des établissements d'enseignement, des chefs d'entreprise, des dirigeants syndicaux et des membres influents de la collectivité.

Rien de tout cela ne peut se concrétiser du jour au lendemain; et les effets positifs d'initiatives particulières – celles touchant le perfectionnement des ressources humaines, par exemple – pourraient ne pas se faire sentir avant de nombreuses années. Néanmoins, ces trois grandes orientations doivent figurer en tête de la liste des priorités des gouvernements.

Le recentrage des politiques

Au chapitre 2, nous avons noté que l'expansion économique en cours venait d'entrer dans sa phase de maturité : le taux d'utilisation des capacités est élevé dans un grand nombre d'industries; certains marchés du travail se resserrent; et, dans le sud de l'Ontario, plusieurs industries se heurtent à des pénuries de main-d'œuvre.

Nous avons toutefois observé également que les prix à la consommation et les salaires n'ont pas encore amorcé de spirale ascendante. De fait, les augmentations de prix et les règlements salariaux modérés de la dernière année ont contribué à soutenir l'expansion. Les entreprises semblent prendre les grands moyens pour comprimer leurs coûts, afin de raffermir leur position financière et de préserver leurs parts du marché dans un monde de plus en plus compétitif. Les syndicats, pour leur part, tendent à s'intéresser

Cibles et projections

En pourcentage

	Cibles de 1983	Moyenne du scénario de référence pour 1988-1992	Nouvelles cibles pour 1988-1992
Croissance :			
Productivité	1,5 à 2	0,7	1,5 à 2
Emploi	2 à 3	2,1	1,5 à 2
PIB réel	3,5 à 5	3	3 à 4
Taux de chômage	6 à 8	7,6	5 à 7 en 1992
Taux d'inflation	5 ou moins	4,4	4 ou moins
Déficit fédéral en pourcentage du PIB	Réduction	4	2,5 ou moins en 1992
Rentrées nettes de capitaux en pourcentage du PIB	2 ou moins	1,4	2
Programmes sociaux	Conserver les objectifs et l'essentiel des programmes sociaux; améliorer l'efficience; et, dans la mesure du possible, combler les lacunes les plus flagrantes	...	Même objectif qu'en 1983
Développement régional	Équilibre en matière de croissance, de possibilités d'emploi et d'infrastructure sociale	...	Même objectif qu'en 1983

davantage à l'organisation du travail et à la sécurité d'emploi qu'à de fortes hausses salariales. Il semblerait donc que chez les chefs d'entreprise comme chez les dirigeants syndicaux, on ait su tirer leçon des pénibles expériences inflationnistes des années 70.

Bien que tout cela soit de bon augure, nous jugeons déjà nécessaire de sonner l'alarme. Plusieurs des indicateurs que l'on considère habituellement comme annonciateurs de l'inflation ont commencé à clignoter au tableau de bord de l'économie. Les augmentations des prix des produits de base et des biens intermédiaires, en particulier, portent à croire que les prix à la consommation ont probablement déjà amorcé une tendance à la hausse. En outre, étant donné que les installations de nombreuses industries sont utilisées à fond et que les pénuries de main-d'œuvre s'accentuent, il y a lieu de craindre que l'économie n'arrive plus à répondre à une demande qui progresserait trop rapidement. C'est pourquoi nous croyons qu'il serait actuellement relativement peu efficace de tenter de comprimer davantage le fort taux de chômage actuel en stimulant encore l'économie. Ce faisant, en effet, on intensifierait vraisemblablement les pressions inflationnistes dans les secteurs déjà surchauffés, sans pour autant aider véritablement les chômeurs des provinces de l'Atlantique, par exemple. Ainsi, selon notre analyse, si le taux de croissance réelle devait dépasser systématiquement 3,5 % par an (compte tenu de la projection de notre scénario de référence pour les augmentations de productivité), l'inflation passerait presque certainement dans la fourchette des 5 à 6 %, si bien que le Canada serait très vulnérable aux chocs extérieurs ou à un déplacement soudain des attentes inflationnistes.

Néanmoins l'inflation ne constitue pas la seule menace. Les pressions inflationnistes se relâcheraient sans doute si l'économie devait croître trop lentement – par exemple, à un rythme bien inférieur à 3 % par an pendant plusieurs années –, mais il serait alors difficile d'éviter une aggravation du chômage, et la situation financière des gouvernements se détériorerait. Pour écarter le double risque d'une accélération de l'inflation et d'une montée du chômage, il faudra réaliser au cours des prochaines années un taux moyen de croissance annuelle de 3 à 3,5 %, compte tenu de l'hypothèse de notre scénario de référence au sujet de la productivité.

À ce stade-ci, donc, conscient que les retombées des modifications des politiques structurelles ne se manifesteraient qu'au bout d'un certain temps, le Conseil juge opportun que les gouvernements se fixent un objectif de croissance modérée. Certes, nous ne sommes pas sans savoir que la tentation de dépenser davantage est indissociable du processus politique, mais nous recommandons instamment d'y résister, à moins d'augmentations correspondantes des recettes. Selon nous, d'autres mesures budgétaires de stimulation n'auraient pas leur place pour l'instant, non seulement à cause de leurs répercussions inflationnistes, mais aussi parce qu'elles ajouteraient à des déficits gouvernementaux déjà trop élevés et alourdiraient une dette publique qui ne cesse d'augmenter.

Mais nos préoccupations vont beaucoup plus loin. En effet, pour le moyen terme, nous estimons que seul un recentrage radical des politiques budgétaire et monétaire actuelles permettra d'éviter des effets qui seraient préjudiciables à l'économie en général et aux régions situées à l'extérieur des provinces centrales en particulier.

Plus particulièrement, étant donné la situation budgétaire actuelle, il ne fait pratiquement aucun doute que, si l'économie devait connaître une accélération de l'inflation, c'est au moyen de la seule politique monétaire que l'on devrait lutter contre l'inflation. Le problème, c'est que l'austérité monétaire déclencherait une montée des taux d'intérêt et entraînerait, selon toute vraisemblance, un raffermissement du dollar canadien. L'augmentation des taux d'intérêt et de change aurait plusieurs effets néfastes connexes. La hausse des taux d'intérêt ralentit en effet l'investissement qui est essentiel à l'accroissement de la productivité et de la compétitivité des industries et des régions qui exportent leurs biens et services, particulièrement ceux dont le prix s'établit en dollars des États-Unis. Les régions de l'Ouest canadien, qui sont tributaires des produits de base, seraient particulièrement frappées à cet égard. Toutes les régions seraient touchées, mais celles où le taux de chômage est le plus haut pourraient avoir plus de difficulté à s'en tirer.

En bref, nous sommes d'avis que les politiques monétaire et budgétaire actuelles, parce qu'elles misent indûment sur l'austérité monétaire, ont des conséquences néfastes pour la performance à moyen terme de l'économie, et surtout pour le taux de chômage, les disparités régionales, le degré d'endettement de l'État, les niveaux d'investissement et, partant, la productivité. Cette conclusion débouche sur deux impératifs en ce qui a trait aux politiques à pratiquer.

Tout d'abord, la situation financière des gouvernements doit se redresser sensiblement si l'on veut améliorer les perspectives économiques et mieux préparer les Canadiens au monde compétitif du XXI[e] siècle. Ensuite, il faut insister beaucoup plus sur les politiques structurelles visant à améliorer le fonctionnement des marchés du travail et des produits. Ces politiques favoriseraient un meilleur appariement des personnes et des emplois sans intensifier les pressions inflationnistes par le biais des salaires; elles permettraient aussi de maintenir la compétitivité des marchés des produits et, par conséquent, de ralentir avec le temps les pressions inflationnistes.

L'amélioration de la compétitivité

Que ce soit dans l'analyse des perspectives à moyen terme du chapitre 2, dans la prospective à plus long terme du chapitre 4, ou dans la révision des objectifs du présent chapitre, l'un des grands thèmes qui se dégage de notre Exposé est la compétitivité. Bien que les résultats du Canada aient été admirables sur le plan de la croissance économique ces dernières années, le relèvement de la productivité de 1982 à 1987 s'explique surtout par l'augmentation du taux d'utilisation des capacités. À part quelques exceptions, les indices globaux de la productivité ne témoignent pas d'une revitalisation généralisée de l'industrie canadienne. Il est troublant de ne constater à l'échelle du pays aucune progression vigoureuse et nette de la productivité à long terme, car la compétitivité internationale des entreprises canadiennes aura un effet déterminant sur le niveau de vie chez nous, c'est-à-dire sur notre capacité d'accroître les salaires réels et de maintenir un solide système de sécurité sociale.

Au nombre des leviers qui jouent directement sur la compétitivité, il faut compter la politique commerciale, la technologie et l'enseignement. Mais on peut également renforcer la compétitivité en laissant plus libre cours aux forces du marché dans les secteurs où l'État exerce une réglementation ou intervient d'une façon quelconque. Les mesures de productivité et les autres indicateurs de la compétitivité, par ailleurs, ne sont que des moyens d'éva-

luer les forces et les faiblesses du Canada et, donc, d'éclairer l'élaboration des politiques et des programmes.

La politique commerciale peut se révéler extrêmement utile pour créer un climat propice à la compétitivité en réduisant les obstacles au commerce et les autres perturbations qui entament les gains économiques liés au commerce, en favorisant une concurrence moins assujettie aux contraintes de la réglementation et par les frontières nationales, et en ouvrant ainsi de nouveaux marchés, à l'étranger comme au pays. Ce sont les gouvernements nationaux qui façonnent la politique commerciale, et il importera, pour l'avenir du Canada, que le gouvernement fédéral continue d'ouvrir des portes et d'élargir l'accès des entreprises canadiennes aux marchés étrangers, comme il l'a fait dans le cadre de l'Accord commercial canado-américain.

Pour que le Canada atteigne ses objectifs en matière de politique commerciale, nous estimons en outre essentiel qu'il continue d'appuyer les organismes ayant pour mandat de maintenir un système stable de paiements internationaux et un ensemble de règles qui facilitent la libéralisation multilatérale du commerce mondial. Dans le contexte actuel, cela signifie que nous endossons sans réserve les initiatives prises dans le cadre des négociations commerciales multilatérales de l'*Uruguay Round* qui se déroulent sous l'égide du GATT.

L'*Uruguay Round* vise, entre autres choses, la réduction des obstacles au commerce des services et à la circulation de la technologie et de l'information, ainsi qu'une diminution des subventions agricoles, qui faussent la production et les échanges. De même, étant donné que les services occupent une place de plus en plus grande dans l'économie canadienne, il est probable que la réalisation de gains de productivité plus forts dans ce secteur passera par une plus grande concurrence internationale dans les services. Il devient de plus en plus important, pour accroître la productivité, d'améliorer la diffusion de la technologie et de l'information; et tout abaissement des subventions agricoles contribuerait à accroître l'efficience de l'agriculture tout en allégeant les ponctions sur le Trésor public. Tout comme l'Accord commercial canado-américain, que le Conseil a évalué en détail dans *Le tremplin commercial* (publié en avril 1988), de nouveaux accords visant à ouvrir l'accès aux marchés et à accroître l'efficience accéléreront le processus de revitalisation et amélioreront la performance économique. Il est important, également, que le Canada continue de chercher ces marchés au-delà de l'Amérique du Nord.

Mais en bout de ligne, s'il appartient au gouvernement de créer un environnement qui *favorise* la compétitivité, c'est à l'industrie, par contre, qu'il revient d'*être* compétitive. Et pour cela, il lui faut maîtriser le changement technologique. C'est ainsi, en effet, que l'industrie pourra produire, à des coûts concurrentiels, des biens et des services de qualité qui auront du succès auprès des consommateurs, au pays comme à l'étranger. Autrement dit, l'utilisation de la technologie est essentielle à la productivité. Et si le Canada a fait mauvaise figure sur le plan de la productivité ces dernières années, c'est en partie parce qu'il accusait un retard technologique par rapport à ses principaux partenaires commerciaux (comme le montre le graphique 4-2).

De nombreux observateurs et analystes, dont le Conseil, ont signalé les lacunes du Canada au chapitre de la recherche-développement et de la diffusion de l'innovation. De plus en plus, ces faiblesses sont prises au sérieux et, ces dernières années, les gouvernements au Canada ont mis en place plusieurs mécanismes institutionnels pour examiner les points forts et les faiblesses technologiques du Canada. Retenons notamment ici le Conseil consultatif national des sciences et de la technologie (présidé par le Premier ministre); le Conseil des ministres des Sciences et de la Technologie; et le Conseil du premier ministre (de l'Ontario). Ces forums, qui regroupent des Canadiens de tous les secteurs de l'économie – affaires, syndicats, enseignement et gouvernement – et de différentes régions du pays, devraient être en mesure de mieux faire comprendre les problèmes et de faciliter l'action concrète. Nous sommes cependant d'accord pour dire que ces nouvelles institutions ne constituent pas, en elles-mêmes, une garantie de progrès, et que ce sera en définitive les initiatives des entreprises qui compteront le plus.

Entre-temps, il importe de donner aux Canadiens des normes plus rigoureuses et de meilleurs repères pour juger des progrès technologiques de leur pays. Dans *La technologie en milieu de travail* (1986), le Conseil donnait une vue d'ensemble du degré de pénétration de l'informatique dans l'industrie canadienne. C'était un bon début. Mais il faut maintenant assurer un suivi régulier pour déterminer le rythme de progression du Canada en matière de diffusion de la technologie, pour cerner les secteurs à problèmes et les difficultés d'adaptation connexes sur le marché du travail. Plusieurs ministères fédéraux (y compris ceux qui sont responsables de l'emploi, des sciences et de la technologie, des communications, et de l'expansion industrielle) sont concernés au premier chef par le processus d'adaptation et de diffusion de la technologie. Nous leur recommandons instamment d'étudier avec Statistique Canada la possibilité d'élaborer une enquête régulière sur le progrès technologique et d'en publier les résultats.

Nous savons que l'objectif national que nous avons fixé pour la croissance de la productivité n'a pas la même

signification pratique pour les décideurs individuels de l'industrie. Ces derniers ont en effet besoin de mesures plus concrètes qui correspondent aux normes de rendement de leur industrie. C'est pourquoi nous recommandons que les entreprises se donnent, par le truchement de leurs associations industrielles, diverses mesures de productivité qui leur permettront de se comparer à leurs concurrents, au Canada comme à l'étranger. De par leur nature même, ces mesures devront être propres à une industrie, à un produit ou à une technologie; la collecte et l'analyse des données devraient donc s'effectuer au niveau de l'usine. Nous savons que certaines entreprises et associations se livrent déjà à de telles analyses, mais il en reste bien d'autres qui pourraient leur emboîter le pas.

Il faut en particulier établir des indicateurs de productivité bien plus précis pour le secteur des services, qui est non seulement vaste (il représente 60 % de la production totale) mais aussi de plus en plus exposé à la concurrence internationale. On estime en général que la productivité des industries tertiaires est médiocre. De fait, certains des services qui progressent le plus rapidement affichent une forte croissance de la productivité, alors que d'autres ne connaissent à peu près aucune amélioration. On sait par ailleurs également que les instruments de mesure de la production de la plupart des industries de services sont eux-mêmes bien insuffisants. C'est pourquoi nous appuyons les efforts que déploient Statistique Canada et le nouveau ministère de l'Industrie, des sciences et de la technologie pour approfondir leur connaissance des industries de services, et nous les incitons à mettre l'accent sur les mesures de la production. Voilà un autre domaine où les entreprises et les associations industrielles peuvent aussi jouer un rôle utile.

Enfin, on ne saurait parler de forte productivité sans insister sur les ressources humaines, c'est-à-dire une main-d'œuvre hautement qualifiée et motivée, capable de transformer les matériaux, les connaissances et la technologie en biens et services qui trouveront preneurs sur le marché.

Le perfectionnement des ressources humaines

Le déséquilibre de plus en plus marqué du marché du travail dans les années 80 (que nous analysons aux chapitres 2 et 3) est un poids mort dont le Canada doit s'employer à se départir : de longues périodes de chômage pour de trop nombreux Canadiens; des goulots d'étranglement dans l'appareil de production (avec d'éventuelles augmentations de coûts) parce que les employeurs n'arrivent pas à trouver des travailleurs possédant les compétences requises; et l'énorme coût que représentent pour l'État les paiements de transfert au profit de ceux qui sont sans travail. Pour des raisons humaines, économiques et sociales, certes, mais aussi pour des raisons stratégiques, les Canadiens ne doivent pas ménager leurs efforts pour atténuer le déséquilibre du marché du travail. La description que nous faisons de la nouvelle économie mondiale (au chapitre 4) montre clairement que les pays développés doivent se mettre à produire des biens et services plus riches en valeur ajoutée, c'est-à-dire des produits qui font appel à la créativité et à l'ingéniosité de la main-d'œuvre. Tout ce que le Canada peut faire à moyen terme pour relever la qualité de sa main-d'œuvre et lui donner plus de souplesse ne manquera pas de porter fruit plus tard sur le plan de la compétitivité.

Le déséquilibre du marché du travail est un problème si complexe qu'il exigera la participation de tous les agents économiques : État, industrie, syndicats, travailleurs, responsables de l'enseignement, et organismes communautaires. L'objectif central doit être de mettre l'accent sur les besoins des particuliers et des collectivités. Qu'il s'agisse de la formation, du placement, de la mobilité ou de l'instruction, la solution doit être adaptée aux caractéristiques particulières des individus (leurs aptitudes, leur expérience de travail, et leur formation) et de la collectivité où ils vivent (notamment les professions où il y a des emplois disponibles). Notre exposé des vues du Conseil sur les politiques et programmes commence par le niveau national, puis traite des établissements d'enseignement, des programmes du marché du travail, du rôle de l'industrie, et des initiatives locales.

L'enseignement

Les gouvernements consacrent déjà 30 milliards de dollars (6 % du PIB) à l'enseignement et à la formation. Cela veut donc dire que l'enseignement est, pour les Canadiens, un bien public, et que ces énormes dépenses rapportent beaucoup, sur le double plan économique et social, à l'ensemble de la nation. Il semblerait donc, implicitement, que la politique canadienne des ressources humaines se pratique à très grande échelle. Mais, en réalité, aucun gouvernement au Canada ne voit les choses sous cet angle. À Ottawa, par exemple, Emploi et Immigration Canada, le ministère des Finances, le Secrétariat d'État[1] et divers conseils de recherche et de subventions distribuent des fonds. Les politiques et programmes de perfectionnement des ressources humaines au niveau fédéral ne relèvent donc pas d'un ministère unique. En Ontario, pour ne citer qu'un seul

exemple provincial, il y a deux ministères de l'Éducation, un ministère du Travail et un ministère de la Formation professionnelle. Ce mélange d'intérêts gouvernementaux est d'autant plus complexe que la compétence constitutionnelle en matière d'enseignement et de formation appartient aux provinces. Chacune d'elle fixe ses propres normes et établit ses programmes d'études, alors que le gouvernement fédéral subventionne l'enseignement postsecondaire, la formation et les autres programmes qu'il juge souhaitables. Le gouvernement fédéral n'a pour ainsi dire aucune latitude pour intervenir en proposant des normes nationales, et il vient tout juste de commencer à siéger au Conseil des ministres de l'Éducation du Canada.

L'une des motivations qui a donné lieu à la mise sur pied d'un conseil des ministres de l'Éducation plus actif et plus représentatif est le mécontentement public croissant provoqué par le rendement des 30 milliards de dollars consacrés à l'enseignement. Les journaux multiplient les articles sur l'analphabétisme et se font l'écho des critiques que parents et étudiants adressent aux écoles et universités canadiennes. Que ces articles soient fondés ou non, il reste que les établissements d'enseignement, qui ont déjà fait la fierté de nombreux Canadiens, perdent beaucoup de crédibilité. Et si un bon nombre de collèges et d'universités ont amorcé l'établissement de programmes visant à répondre aux besoins de l'industrie et de la collectivité dans son ensemble, l'un des problèmes qui se posent, c'est que ni les établissements ni leurs critiques n'ont d'indicateurs concrets pour mesurer leur rendement. Les statistiques disponibles mesurent en effet surtout les facteurs de production plutôt que les résultats proprement dits; en outre, parce que les systèmes sont organisés différemment d'une province à l'autre, il est difficile de comparer les données et de les regrouper pour évaluer le rendement à l'échelle nationale.

Tout en partageant la préoccupation des Canadiens quant à la dégradation possible du système d'enseignement, le Conseil note un paradoxe fondamental dans les attitudes actuelles. Ainsi, de nombreux Canadiens sont profondément préoccupés par la question de l'accès à l'éducation, c'est-à-dire par la possibilité, pour chacun, d'avoir sa place à l'école, au collège ou à l'université[2]. D'autres, soucieux de qualité, s'inquiètent, par exemple, de la lenteur du programme d'études primaires et de l'absence d'établissements d'enseignement supérieur véritablement voués à l'excellence[3]. Il y a évidemment un compromis à faire entre l'accès et la qualité, car les deux coûtent très cher au Trésor public. Depuis 25 ans, lorsqu'il a fallu faire des choix, c'est l'accès qui a primé. La question qui se pose aujourd'hui est la suivante : quel sera le juste équilibre entre l'accès et la qualité pour que les Canadiens puissent évoluer avec succès dans l'environnement compétitif mondial des années 90 et du siècle prochain ? Certes, l'un et l'autre sont importants et nous croyons que cette question de juste équilibre appelle un examen minutieux de la part des décideurs et des responsables de l'enseignement.

Les programmes axés sur le marché du travail

Dans le cours d'une vie active qui s'étend habituellement sur une quarantaine d'années ou plus, la plupart des gens changent d'emploi plusieurs fois; avec l'évolution de la structure industrielle, un plus grand nombre changeront aussi de genre de travail. Beaucoup feront l'expérience du chômage entre deux emplois et auront besoin de recyclage ou d'aide pour se trouver un nouvel emploi. Emploi et Immigration Canada a consacré 1,6 milliard de dollars aux programmes du marché du travail en 1987-1988, dont environ un tiers à la formation en établissement. Le régime d'assurance-chômage consacre par ailleurs encore 400 millions de dollars par an à la formation, à la création d'emplois et à des projets de travail partagé. Ces programmes fédéraux sont complétés par des programmes provinciaux et par des initiatives prises par l'industrie.

D'après nos recherches, les principaux objectifs des programmes fédéraux semblent tout indiqués. Ils sont adaptés aux besoins des particuliers, et on note actuellement un effort véritable pour décentraliser les décisions d'affectation des fonds grâce à l'apport des conseils consultatifs locaux (CCL) établis pour la plupart des Centres d'emploi du Canada (sauf au Québec)[4]. Cependant, ces conseils ne semblent pas fonctionner aussi bien qu'ils le pourraient. C'est pourquoi nous appuyons la proposition du Comité du travail, de l'emploi et de l'immigration de la Chambre des communes, qui recommandait des réformes structurelles destinées à réduire la taille des CCL, à en accroître la collégialité et à leur accorder plus d'importance dans le processus décisionnel – par exemple, pour définir les priorités locales en matière de formation[5].

D'autres aspects importants des programmes du marché du travail méritent de retenir l'attention :

- D'abord, l'efficacité des programmes. En effet, ce n'est pas parce que les objectifs des programmes semblent convenir que l'on répond effectivement aux besoins. On peut se demander ici si le gouvernement fait le choix le plus judicieux entre la création d'emplois, la formation et les autres éléments du programme de Planification de l'emploi. Ainsi, il apparaît étrange, compte tenu de tout ce qu'on a dit sur les pénuries de compétences dans l'année financière 1987, que seulement 38 % des dépenses au titre du

programme de Planification de l'emploi en Ontario aient été consacrées aux achats de formation. Cela correspondait-il vraiment aux besoins locaux ? La structure du programme privilégie-t-elle la création d'emplois par rapport à la formation ? Selon les résultats préliminaires d'une évaluation d'Emploi et Immigration Canada, la formation au travail offre un rendement infiniment supérieur (pour ce qui est des emplois permanents et de l'utilisation des nouvelles compétences) à celui des programmes de création d'emplois et d'expérience en milieu de travail[6]. Dans ce contexte, nous notons que les subventions salariales se révèlent en général plus efficaces que les autres initiatives de création d'emplois directe. C'est ce qui ressort d'une évaluation, réalisée pour le Conseil, de la brève expérience du crédit d'impôt à l'emploi en 1979 et 1980[7].

• Le deuxième aspect important est la transition qui porte à délaisser les achats directs de formation en établissement au profit des cours adaptés aux besoins des employeurs locaux. Un grand nombre de collèges et d'écoles techniques ont résisté à ce changement, probablement parce qu'ils ne sont pas habitués à traiter directement avec les employeurs et parce qu'il est plus facile de vendre des cours figurant déjà au programme que d'en concevoir un pour répondre à des besoins locaux. Pourtant, il est essentiel d'articuler la formation sur les compétences qui seront nécessaires pour occuper les emplois de demain. Soulignons que l'Ontario et le Québec se sont donné certains groupes locaux de coordination pour faciliter les relations entre les employeurs et les établissements d'enseignement, et que certains collèges ont demandé l'apport des employeurs et des dirigeants syndicaux. Il va de soi que le Conseil appuierait toute initiative visant à améliorer la liaison entre les établissements d'enseignement, l'industrie, les syndicats et les gouvernements. Le Conseil publiera également vers la fin de 1989 un rapport de synthèse sur l'emploi dans les industries de services, en insistant sur les besoins en matière de formation et la qualité des emplois.

• Le troisième aspect concerne les travailleurs âgés. Les études de cas réalisées pour le rapport de synthèse du Conseil intitulé *Le recentrage technologique* ont démontré que les travailleurs âgés (même ceux qui sont relativement peu instruits) peuvent se recycler de façon à pouvoir utiliser des technologies informatiques, pourvu que la formation soit bien conçue. Il ne faut donc pas supposer, dans l'élaboration des programmes, que les travailleurs âgés ne peuvent pas s'adapter. Par contre, il est vrai que certains d'entre eux éprouveront des difficultés et qu'ils devraient avoir droit à un soutien du revenu jusqu'à ce qu'ils soient admissibles à la retraite. Dans son document de synthèse intitulé *Sous les feux de la concurrence*, le Conseil cernait la nécessité de ce genre de programmes et faisait un certain nombre de suggestions pour leur conception[8]. Il se disait consterné qu'un différend fédéral-provincial ait longuement retardé le lancement du programme proposé d'adaptation pour les travailleurs âgés. Des travailleurs qui répondraient sans aucun doute aux critères d'admissibilité se voient ainsi refuser l'accès au programme pour cette seule raison.

Nous notons ici le fait que les conflits de compétence entre le gouvernement fédéral et les provinces entravent souvent l'élaboration de politiques appropriées. Il est certainement possible que les deux niveaux de gouvernement s'entendent sur des priorités nationales : les ressources humaines sont désormais trop importantes pour qu'on tolère une inaction et des retards qui ne peuvent être que coûteux.

Le rôle de l'industrie

De toute évidence, l'industrie se doit de contribuer à la solution du problème de déséquilibre du marché du travail. Son rôle – et sa responsabilité – à cet égard pourrait se situer au niveau de la formation, de la conception des emplois, de l'organisation du travail et des régimes de rémunération. L'industrie a manifestement beaucoup à gagner d'une main-d'œuvre hautement qualifiée et bien motivée; et pourtant, le bilan en matière de formation est très inégal. Bien qu'elle dépense parfois des sommes importantes, elle accorde en effet trop d'importance à la formation à court terme[9]. L'industrie est mieux placée que les organismes gouvernementaux ou les établissements d'enseignement pour déterminer ses besoins en main-d'œuvre. Dans la planification de ses ressources humaines, elle doit prévoir à la fois une formation maison, une contribution à des cours coopératifs dispensés dans des collèges communautaires et d'autres établissements, et divers types de congé de formation (avec et sans paie). Les employeurs ont toujours craint qu'il ne serve à rien de former des travailleurs qui risquent de les quitter ensuite pour aller travailler ailleurs. Mais l'entreprise peut inspirer la loyauté et attirer de bons éléments quand elle en a besoin par des approches efficaces au chapitre de l'organisation du travail et de la rémunération.

Dans la même veine, les employeurs qui, à l'heure actuelle, font appel à un réservoir, d'ailleurs décroissant, de jeunes travailleurs pour combler des emplois de faible qualité et mal rémunérés devront se livrer à une réflexion créatrice sur la conception des emplois et l'amélioration des

carrières s'ils veulent attirer les employés dont ils auront besoin dorénavant.

Les initiatives locales

Compte tenu des disparités de plus en plus marquées des taux régionaux de chômage dans les années 80, il importe de se pencher sur les forces et les faiblesses des provinces et des collectivités afin de stimuler le développement économique dans les régions désavantagées. Les technologies nouvelles promettent des possibilités de développement de ces régions, car elles ouvrent la voie à une production à échelle réduite qui demeure efficiente et qui peut souvent fonctionner efficacement malgré son éloignement des marchés. Ainsi, il y a, à Charlottetown, un exportateur de produits chimiques de diagnostic qui réussit très bien et, à Kirkland Lake, un fabricant qui vend un matériel ultra-moderne d'extraction minière. Des entreprises comme celles-là doivent leur succès à l'énergie et aux idées de quelques personnes, mais elles peuvent avoir d'importantes retombées en matière d'emploi et de revenus pour la collectivité. Il existe donc des possibilités de développement à ce niveau, en collaboration avec les gouvernements, les travailleurs et l'industrie.

Le Conseil travaille actuellement à une étude du développement régional fondée sur 15 cas instructifs d'action communautaire au Canada. Dans un rapport de synthèse qui sera publié en 1989, nous suggérerons des modifications aux politiques fédérales et provinciales afin de favoriser les initiatives locales qui mettront à profit le potentiel inexploité des régions du Canada. Ce rapport de synthèse insistera également sur la nécessité d'investir dans le capital humain, qui sera, finalement, la ressource stratégique au siècle prochain.

Conclusion

Les priorités de politique proposées dans notre Exposé – redressement des déséquilibres budgétaires, accroissement de la productivité, équilibrage du marché du travail et perfectionnement des ressources humaines – plaident en faveur d'une amélioration des éléments fondamentaux de l'économie, d'un retour à l'essentiel, en quelque sorte, faute de quoi le Canada se laissera distancer sur le marché mondial de demain, et cela en dépit de la richesse de ses ressources naturelles.

Mais si nous insistons sur ces thèmes, ce n'est pas seulement parce que nous attachons de l'importance à la compétitivité, si essentielle au bien-être économique des Canadiens. En effet, notre examen préliminaire des enjeux à plus long terme laisse entrevoir le spectre d'un monde de plus en plus complexe et fragmenté dans les prochaines décennies. Ce nouveau contexte n'ira pas sans mettre à l'épreuve nos institutions sociales et politiques, qui devront s'adapter à une internationalisation croissante du processus décisionnel et à des liens beaucoup plus complexes entre les systèmes économique, politique, environnemental et démographique à l'échelle planétaire.

Le Canada est bien placé pour profiter des avantages inhérents au contexte mondial dynamique que nous avons exploré dans notre Exposé. Mais il sera d'autant plus en mesure de prospérer et de contribuer à la prospérité des autres dans ce nouvel environnement si les futures générations de Canadiens héritent d'une faible dette publique, d'une vigoureuse croissance de la productivité, d'un chômage limité et d'un système d'enseignement de qualité supérieure. En reciblant aujourd'hui leurs priorités, les Canadiens légueront donc à leurs enfants de bien meilleurs outils pour relever les défis de demain.

Commentaires

Raymond Koskie, C.R.

Le Vingt-cinquième Exposé annuel du Conseil économique du Canada devait être, à en croire sa présidente, « un document vraiment spécial » contenant des « idées futuristes ». Malheureusement, c'est loin d'être le cas, et les Canadiens, à l'occasion de cet anniversaire, étaient en droit d'attendre mieux.

L'Exposé contient plusieurs déclarations générales positives, mais les idées originales ou innovatrices sur la façon de résoudre les problèmes que nous percevons tous y brillent par leur absence. Cela s'explique sans aucun doute par le fait que le Conseil est absorbé par le débat politique au sujet du projet d'accord de libre-échange. Comme je l'ai déjà signalé, les activités du Conseil à cet égard ont dépassé de beaucoup son mandat officiel, qui est de conseiller le gouvernement fédéral en matière de politique économique, et l'ont fait verser dans la partisanerie. Qui plus est, le temps a manqué pour approfondir davantage les nombreux problèmes de nature économique ou autre avec lesquels le Canada se trouve aux prises. Le Vingt-cinquième Exposé annuel aurait été pour le Conseil une excellente occasion de présenter une analyse originale de la situation mondiale actuelle mais aussi, ce qui est encore plus important, de proposer des solutions innovatrices à quelques-uns des problèmes tenaces que nous connaissons aujourd'hui.

J'ai déjà exhorté mes collègues à étudier les expériences de pays prospères tels que le Japon, la Suède, l'Allemagne et les États-Unis dans des domaines comme les normes de productivité, la formation, et la recherche et le développement. L'amélioration de la productivité, en effet, tient dans une large mesure à la recherche et au développement ainsi qu'au perfectionnement de la main-d'œuvre. Or, les politiques du gouvernement sont nettement insuffisantes dans ces deux secteurs. D'autres observateurs ont souligné, à l'aide de comparaisons avec d'autres pays, les problèmes du Canada à cet égard et ont ébauché des solutions possibles. Voici par exemple ce qu'on pouvait lire récemment sous la plume de David Crane, rédacteur de la section économique du *Toronto Star*, au sujet de deux séries de chiffres fournies par l'Organisation de coopération et de développement économiques :

> De 1979 à 1985, la productivité par personne employée dans le secteur manufacturier n'a augmenté que de 0,1 % par an au Canada contre 2,5 % aux États-Unis. Dans le même secteur, la productivité du travail au Canada correspondait à 76,9 % de celle des États-Unis en 1984, par rapport à 87,9 % en 1979.
>
> En 1985, les dépenses en recherche et développement par personne employée s'établissaient à 370 $ US de 1980 au Canada, contre 810 $ US aux États-Unis. Le travailleur américain reçoit 2,2 fois plus de temps de formation que son collègue canadien pour s'initier à la nouvelle technologie et à l'innovation (*Toronto Star*, le 20 août 1988).

Pour sa part, l'éminent économiste-conseil torontois, Arthur Donner, a commenté en ces termes le sous-investissement en recherche et développement au Canada :

> Le sous-investissement en recherche et développement est particulièrement prononcé au Canada en raison de la population relativement faible du pays, de sa structure industrielle fortement contrôlée par des intérêts etrangers, et enfin parce que le gouvernement fédéral ne peut pas ou ne veut pas appuyer directement la recherche et le développement autant que le font les Américains (*Toronto Star*, le 6 juin 1988).

Bien que le Conseil ait retenu la formation des travailleurs, et la recherche et le développement au nombre des sérieux problèmes de l'économie, il n'a en rien fait progresser le débat national à ce sujet. Il n'y a même pas apporté d'éclairage nouveau, ce qui est extrêmement décevant.

Je suis par ailleurs tout à fait d'accord avec le Conseil pour souligner le caractère structurel du chômage et la nécessité de rehausser le niveau de scolarité et d'améliorer la formation des travailleurs. Ce sont là des conditions essentielles à l'amélioration du niveau de vie, de la productivité et de la qualité du travail au Canada. Il est inutile d'ajouter, par contre, que ces impératifs ont aussi des implications budgétaires, et c'est là que mes collègues n'ont pas su formuler des recommandations valables. Ainsi, par exemple, nous devrions procéder à l'évaluation des besoins particuliers, à court, à moyen et à long termes, des travailleurs canadiens en matière d'instruction et de formation, et formuler des recommandations précises sur les programmes et les budgets à cet effet, mais le Conseil, tout absorbé qu'il est par le débat sur le libre-échange, n'a rien fait de cela.

Enfin, je trouve extrêmement inquiétant que le Conseil, bien qu'il entrevoie la possibilité d'une grave récession, ne fasse aucune mise en garde contre une politique monétaire trop zélée. On sait, en effet, que les politiques d'austérité monétaire, élaborées uniquement en vue de prévenir l'inflation, ont toujours causé ou, selon le cas, empiré un grave ralentissement de l'économie. Les pertes massives de revenus et d'emplois qui en ont résulté au Canada et dans les autres pays au début des années 80 ne doivent pas se répéter.

William Mackness

Dans son Vingt-cinquième Exposé annuel, le Conseil économique du Canada ne s'acquitte pas convenablement de son principal mandat, qui est de conseiller le gouvernement en matière de politiques. Le rapport pèche également par le fait que le Conseil se préoccupe davantage de stratégie interventionniste que de libre marché.

Les propositions du Conseil me paraissent déficientes à l'égard de deux questions importantes : la nécessité de l'austérité budgétaire et celle d'une nouvelle intervention massive visant à favoriser le perfectionnement de la main-d'œuvre. On reconnaît généralement qu'il faut réduire le déficit; la vraie difficulté consiste à trouver la manière d'y parvenir. Or, la recommandation du Conseil à cet égard n'apporte rien, car elle évite soigneusement la question capitale du contrôle des dépenses excessives au titre des paiements de transfert et des programmes sociaux universels.

La proposition touchant les marchés du travail et l'instruction constitue un retour sur l'une des discussions les plus stériles de la politique publique canadienne. Et elle est d'autant plus difficile à prendre au sérieux qu'elle ne fait allusion ni au gaspillage monumental, ni à l'inefficacité, ni au danger moral qui sont inhérents à notre programme d'assurance-chômage actuel.

Il y a en outre un problème de cohérence. Le Conseil ne présente aucune estimation de ce que coûterait sa proposition relative aux marchés du travail et à l'enseignement, et il ne précise pas comment faire cadrer ces coûts avec l'austérité qu'il prône par ailleurs pour les finances publiques.

Appendices

A Tableaux complémentaires

Tableau A-1

Hypothèses relatives à la conjoncture internationale, 1988-1992, quatre scénarios[1]

	Moyenne 1983-1987	Moyenne 1988-1992	1988	1989	1990	1991	1992
				En pourcentage			
États-Unis							
Variation du PNB réel							
Scénario de référence	3,8	2,6	3,6	2,2	2,0	3,1	2,2
Scénario de forte croissance		3,2	3,6	2,5	3,5	4,0	2,6
Scénario de faible croissance		2,8	3,6	1,7	0,6	6,2	1,9
Scénario du recentrage des politiques		2,7	3,6	2,2	2,0	3,2	2,7
Variation de l'emploi							
Scénario de référence	2,5	1,4	2,4	1,0	0,7	1,6	1,5
Scénario de forte croissance		1,7	2,4	1,2	1,5	2,0	1,5
Scénario de faible croissance		1,7	2,4	0,9	0,0	3,1	2,0
Scénario du recentrage des politiques		1,5	2,4	1,0	0,7	1,6	1,7
Variation de l'indice des prix à la consommation							
Scénario de référence	3,3	4,9	3,9	4,9	5,3	5,2	5,1
Scénario de forte croissance		5,4	3,9	4,9	5,5	6,1	6,4
Scénario de faible croissance		4,9	3,8	5,3	5,2	4,4	5,7
Scénario du recentrage des politiques		5,0	3,9	4,9	5,3	5,2	5,5
Taux de chômage							
Scénario de référence	7,5	6,1	5,4	5,8	6,5	6,3	6,3
Scénario de forte croissance		5,4	5,4	5,7	5,6	5,0	5,1
Scénario de faible croissance		5,9	5,4	5,9	7,2	5,7	5,3
Scénario du recentrage des politiques		6,0	5,4	5,8	6,5	6,3	6,1
Ratio des fonds fédéraux							
Scénario de référence	8,2	7,8	7,5	8,8	7,8	7,3	7,4
Scénario de forte croissance		7,3	7,5	8,5	7,1	6,6	6,6
Scénario de faible croissance		8,3	7,5	9,2	9,3	8,3	7,2
Scénario du recentrage des politiques		7,2	7,4	8,6	7,2	6,3	6,4
				En milliards de dollars US de 1982			
Exportations nettes réelles							
Scénario de référence	–98	–92	–119	–92	–75	–92	–83
Scénario de forte croissance		–116	–119	–90	–81	–125	–164
Scénario de faible croissance		–78	–120	–90	–42	–60	–78
Scénario du recentrage des politiques		–77	–119	–91	–69	–64	–42
				En pourcentage			
Proportion du PNB							
Solde du compte courant							
Scénario de référence	–2,8	–2,9	–3,3	–3,0	–2,6	–2,9	–2,8
Scénario de forte croissance		–3,1	–3,3	–2,9	–2,6	–3,2	–3,6
Scénario de faible croissance		–2,8	–3,3	–3,1	–2,2	–2,5	–2,8
Scénario du recentrage des politiques		–2,8	–3,3	–3,0	–2,6	–2,6	–2,3

Tableau A-1 (fin)

	Moyenne 1983-1987	Moyenne 1988-1992	1988	1989	1990	1991	1992
				En pourcentage			
États-Unis							
Proportion du PNB							
Déficit budgétaire fédéral							
Scénario de référence	–4,6	–2,7	–3,2	–3,4	–3,0	–2,0	–1,9
Scénario de forte croissance		–1,8	–3,2	–3,2	–2,1	–0,6	–0,1
Scénario de faible croissance		–2,8	–3,2	–3,5	–3,9	–2,0	–1,4
Scénario du recentrage des politiques		–2,0	–3,2	–3,3	–2,3	–0,8	–0,4
Investissement							
Scénario de référence	16,0	15,7	16,2	15,7	15,3	15,7	15,4
Scénario de forte croissance		16,5	16,2	15,7	15,8	17,1	17,6
Scénario de faible croissance		15,3	16,1	15,5	13,9	15,4	15,8
Scénario du recentrage des politiques		15,7	16,2	15,7	15,3	15,8	15,6
Rapport du revenu des particuliers au revenu personnel							
Scénario de référence	14,6	15,0	14,8	14,7	14,9	15,3	15,3
Scénario de forte croissance		15,1	14,8	14,7	15,0	15,4	15,4
Scénario de faible croissance		15,0	14,8	14,7	14,9	15,3	15,4
Scénario du recentrage des politiques		15,6	14,8	14,7	15,5	16,4	16,5
Autres pays							
Variation du PIB réel							
Scénario de référence	3,4	2,9	3,1	3,1	2,4	2,9	3,0
Scénario de forte croissance		3,3	3,1	3,5	2,9	3,4	3,5
Scénario de faible croissance		2,8	3,1	3,0	2,2	2,9	3,0
Scénario du recentrage des politiques		2,6	3,1	3,0	1,9	2,4	2,5
				En dollars US par baril			
Prix international du pétrole brut							
Scénario de référence	23,38	18,43	17,01	18,38	18,75	19,00	19,00
Scénario de forte croissance		18,43	17,01	18,38	18,75	19,00	19,00
Scénario de faible croissance		19,01	16,59	20,19	20,25	19,00	19,00
Scénario du recentrage des politiques		18,43	17,01	18,38	18,75	19,00	19,00

1 Le *scénario de forte croissance* suppose une augmentation de la croissance réelle, une diminution du taux d'inflation dans les pays d'outre-mer, la poursuite de la dépréciation du dollar américain, un accroissement des exportations de céréales, une baisse des taux d'intérêt, un relèvement du niveau de confiance des consommateurs américains, une hausse de l'investissement aux États-Unis et des exportations accrues.
Le *scénario de faible croissance* suppose une récession aux États-Unis en 1989-1990, une baisse de la croissance réelle et une hausse du taux d'inflation des prix des produits de base (y compris le pétrole) dans les pays d'outre-mer, une appréciation du dollar américain, une augmentation des taux d'intérêt, une diminution du niveau de confiance des consommateurs et un fléchissement des dépenses d'investissement aux États-Unis.
Le *scénario du recentrage des politiques* suppose une dépréciation du dollar américain, une baisse des taux d'intérêt, une réduction des dépenses militaires fédérales et une augmentation des taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et sur le revenu des particuliers aux États-Unis, ainsi qu'un affaiblissement de la croissance réelle et une montée des taux d'inflation dans les pays d'outre-mer.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, juillet 1988.

Tableau A-2

Certains indicateurs économiques, Canada, 1988-1992, quatre scénarios[1]

En pourcentage

	1988	1989	1990	1991	1992	Moyenne 1988-1992
Croissance du PIB réel						
Scénario de référence	3,8	2,2	2,6	3,5	2,7	3,0
Scénario de forte croissance	3,8	2,6	3,3	4,5	4,1	3,7
Scénario de faible croissance	3,7	1,8	1,4	2,9	2,5	2,5
Scénario du recentrage des politiques	3,8	2,2	2,6	3,6	3,0	3,0
Augmentation de l'indice des prix à la consommation						
Scénario de référence	4,1	5,1	4,6	4,2	4,0	4,4
Scénario de forte croissance	4,1	5,4	5,7	6,3	7,2	5,7
Scénario de faible croissance	4,2	5,0	3,8	2,6	2,3	3,6
Scénario du recentrage des politiques	4,1	5,1	4,6	4,2	4,2	4,4
Croissance de l'emploi						
Scénario de référence	3,2	1,6	1,5	2,1	2,0	2,1
Scénario de forte croissance	3,3	2,0	2,5	3,5	3,7	3,0
Scénario de faible croissance	3,2	1,2	0,3	1,0	1,9	1,5
Scénario du recentrage des politiques	3,2	1,6	1,5	2,2	2,4	2,2
Augmentation du taux de salaire nominal						
Scénario de référence	4,5	3,9	4,2	4,0	3,8	4,1
Scénario de forte croissance	4,9	5,4	7,2	8,6	10,2	7,3
Scénario de faible croissance	4,5	3,7	2,9	1,2	1,1	2,7
Scénario du recentrage des politiques	4,5	3,9	4,3	4,2	4,3	4,2
Taux de chômage						
Scénario de référence	7,7	7,6	7,7	7,6	7,3	7,6
Scénario de forte croissance	7,7	7,4	7,1	6,5	5,5	6,8
Scénario de faible croissance	7,8	7,8	8,4	8,6	8,4	8,2
Scénario du recentrage des politiques	7,7	7,6	7,7	7,5	7,1	7,5
Proportion du PIB						
Déficit fédéral						
Scénario de référence	–4,3	–4,5	–4,0	–3,6	–3,7	–4,0
Scénario de forte croissance	–4,2	–3,9	–2,7	–1,4	–0,5	–2,5
Scénario de faible croissance	–4,3	–5,0	–5,7	–5,9	–5,9	–5,4
Scénario du recentrage des politiques	–4,3	–4,4	–3,9	–3,3	–3,2	–3,8
Dette fédérale						
Scénario de référence	42,5	44,2	45,6	46,0	46,6	45,0
Scénario de forte croissance	42,4	43,4	43,0	40,4	37,0	41,2
Scénario de faible croissance	42,5	44,9	48,4	51,6	54,9	48,5
Scénario du recentrage des politiques	42,5	44,2	45,4	45,5	45,5	44,6

Tableau A-2 (fin)

	1988	1989	1990	1991	1992	Moyenne 1988-1992
Proportion du PIB						
Solde du compte courant						
Scénario de référence	–1,4	–1,6	–1,3	–1,4	–1,3	–1,4
Scénario de forte croissance	–1,5	–2,0	–2,3	–2,9	–3,2	–2,4
Scénario de faible croissance	–1,4	–1,2	–0,3	0,4	0,1	–0,5
Scénario du recentrage des politiques	–1,4	–1,6	–1,5	–1,6	–1,6	–1,5

1 La version canadienne du scénario de forte croissance englobe les hypothèses de la version américaine et suppose en plus, pour le Canada, une hausse des dépenses d'investissement, une baisse des taux d'intérêt, une augmentation de la croissance des taux de salaire et un raffermissement du dollar canadien. La version canadienne du scénario de faible croissance englobe les hypothèses de la version américaine et suppose en plus, pour le Canada, un fléchissement des dépenses d'investissement, une augmentation du taux d'épargne, une hausse des taux d'intérêt et un affaiblissement du dollar canadien. La version canadienne du scénario du recentrage des politiques englobe les hypothèses de la version américaine.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, août 1988.

Tableau A-3

Taux de chômage naturel et observé, Canada, 1963-1992

En pourcentage

	Taux naturel	Taux observé
1963	4,4	5,5
1964	4,8	4,7
1965	4,3	3,9
1966	4,8	3,3
1967	5,0	3,8
1968	5,4	4,5
1969	5,5	4,4
1970	6,5	5,7
1971	6,3	6,2
1972	6,5	6,2
1973	6,3	5,5
1974	6,5	5,3
1975	7,3	6,9
1976	7,4	7,1
1977	7,5	8,1
1978	7,1	8,3
1979	6,7	7,4
1980	7,2	7,5
1981	8,0	7,6
1982	9,7	11,1
1983	8,5	11,9
1984	8,7	11,3
1985	8,9	10,5
1986	7,9	9,6
1987	7,7	9,2
1988-1992 (projections)	7,7	7,6

SOURCE Andrew Burns, « Unemployment in Canada: Frictional, structural and cyclical aspects », document de recherche préparé pour le Conseil économique du Canada, mars 1988.

B Mesures de l'inégalité du revenu d'emploi

Deux mesures de l'inégalité du revenu sont illustrées dans le tableau B-1. La première – la taille de la classe moyenne –, bien qu'elle ne soit pas à strictement parler une mesure de l'inégalité du revenu, peut servir à déterminer l'expansion ou la contraction de la « classe moyenne » (c'est-à-dire la proportion des personnes dans chaque groupe dont le revenu d'emploi se situe dans une fourchette de 25 % de la moyenne du groupe) dans le temps, ou encore sa taille relative dans plusieurs industries. Le tableau indique que, bien qu'il se soit produit une diminution de la classe moyenne dans son ensemble, la situation n'a pas été la même dans tous les secteurs, les industries primaires et secondaires ayant accusé un déclin marqué, alors que la réduction était comparativement faible dans le cas des services. Soulignons toutefois – et quoique l'écart se soit rétréci au fil des ans – que le revenu semble être réparti moins équitablement dans le secteur tertiaire que dans les secteurs primaire et secondaire.

L'autre mesure est le coefficient de Gini, mesure traditionnelle de l'inégalité du revenu. Il montre l'écart entre la répartition du revenu cumulatif dans une industrie ou une année particulière et la parfaite égalité (X % de la population reçoit X % du revenu total). Le coefficient de Gini s'élève de pair avec le degré d'inégalité, allant de 0 (égalité absolue) à 1 (inégalité absolue). Ici encore, le calcul selon le coefficient de Gini nous fait voir dans le tableau des résultats qui varient d'une industrie à l'autre, l'inégalité augmentant dans les secteurs primaire et secondaire de même que dans le commerce. Une tendance vers une répartition plus équitable du revenu se dessine toutefois dans le tertiaire et dans les services publics. Les résultats pour l'ensemble de l'économie indiquent qu'en termes nets, l'inégalité s'est légèrement accentuée.

Tableau B-1

Mesures de l'inégalité du revenu d'emploi des particuliers, selon les activités économiques, Canada, 1975 et 1984

	1975		1984	
	Taille de la classe moyenne	Coefficient de Gini	Taille de la classe moyenne	Coefficient de Gini
	En pourcentage		En pourcentage	
Secteur primaire[1]	23,9	0,470	18,0	0,502
Secteur secondaire[2]	35,8	0,328	29,6	0,356
Commerce	28,2	0,408	24,5	0,402
Services[3]	26,4	0,421	22,5	0,435
Services publics[4]	32,7	0,369	30,9	0,363
Toutes activités	29,7	0,389	25,7	0,404

1 Agriculture, pêche, exploitation forestière, extraction minière.
2 Industries manufacturières, construction.
3 Services communautaires, commerciaux et personnels; finances, assurances et immobilier; communications, transports et autres services publics.
4 Santé, enseignement et services sociaux; administration publique.

SOURCE Norman Leckie, « The declining middle and technological change », Document n° 342, Conseil économique du Canada, Ottawa, 1988.

Notes

Chapitre 1

1 Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jørgen Randers et William W. Behrens III, « Les limites à la croissance », rapport préparé pour le Club de Rome dans le cadre de ses travaux sur les dilemmes de l'humanité, dans *Halte à la croissance ?*, Paris, Fayard, 1974. Les auteurs de ce rapport n'ont pas prévu à quel point la hausse des prix des produits de base stimulerait de nouvelles sources de production et ferait apparaître des matériaux de remplacement. Malgré tout, leurs conclusions sur la dégradation de l'environnement et la croissance démographique excessive demeurent fort pertinentes.

2 Conseil économique du Canada, *Sous les feux de la concurrence – L'adaptation dans le secteur manufacturier*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1988, pages 7 à 12.

3 Conseil économique du Canada, *Le recentrage technologique – Innovations, emplois, adaptations*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987, pages 17 et 18.

Chapitre 2

1 Les pays les plus lourdement endettés sont l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, la Côte-d'Ivoire, l'Équateur, la Jamaïque, le Maroc, le Mexique, le Nigeria, le Pérou, les Philippines, l'Uruguay, le Venezuela et la Yougoslavie.

2 Il faut noter qu'une augmentation moyenne de productivité de 1 % par an serait normalement formée de gains de 2,5 % dans les industries manufacturières et de taux de variation beaucoup plus faibles dans les autres secteurs de l'économie.

3 La notion de taux naturel est étroitement liée au taux de chômage sans accélération de l'inflation. Ce dernier est le seuil critique à partir duquel peut s'accélérer l'inflation dans une économie ayant un taux d'inflation stable.

4 Andrew Burns, « Unemployment in Canada: Frictional, structural and cyclical aspects », document de recherche préparé pour le Conseil économique du Canada, mars 1988.

Chapitre 3

1 Les valeurs du taux de chômage naturel estimées par le Conseil (voir le chapitre 2) donnent tout lieu de croire que la plus grande partie du chômage résiduel est à caractère structurel. Comme on peut le constater au graphique 2-10, le taux de chômage naturel a augmenté considérablement dans toutes les provinces canadiennes au début des années 80. Voir Burns, « Unemployment in Canada »; et Andrew Burns, « The natural rate of unemployment: A regionally disaggregated approach », document de recherche préparé pour le Conseil économique du Canada, septembre 1988. Dans ces études, les salaires dans les régions voisines, la force du mouvement syndical, les attitudes sociales, le salaire minimum, l'assurance-chômage, les subventions publiques et le régime fiscal figurent parmi les autres facteurs qui influent sensiblement sur le taux de chômage des différentes régions.

2 Surendra Gera, Syed S. Rahman, Jean-Louis Arcand et Laval Lavallée, « Help-Wanted index, job vacancies and structural unemployment in Canada », document de recherche préparé pour le Conseil économique du Canada, juin 1988; et Syed S. Rahman, Surendra Gera et Miles Corak, « Long-term unemployment – The Canadian experience », document de recherche préparé pour le Conseil économique du Canada, août 1988. Ces deux études analysent la relation *cv* plus en détail.

3 La hausse des prix des matières premières au cours des années 70 a aidé à atténuer les effets du premier choc pétrolier. Dans les années 80, par contre, les prix des matières premières ont chuté brusquement, ce qui a accentué les répercussions du choc pétrolier et accru la nécessité de mesures d'adaptation structurelle.

4 Selon une étude spéciale menée par Statistique Canada, une grande proportion (41 %) des travailleurs licenciés dans les industries de biens ont été obligés de chercher un nouvel emploi dans le secteur des services. Une proportion beaucoup moins forte (21 %) de travailleurs licenciés du secteur tertiaire ont trouvé un emploi dans le secteur des biens. Voir Garnett Picot et Ted Wannell, « Perte d'un emploi et adaptation au marché du travail dans l'économie canadienne », dans Statistique Canada, *La population active*, mars 1987, n° 71-001 au catalogue.

5 Voir Conseil économique du Canada, *Pénuries et carences*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982, chapitre 6; et Abrar Hasan et Patrice de Broucker, *Chômage et dynamique du marché du travail au Canada*, étude préparée pour le Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

6 L'influence déterminante de la composition industrielle de l'emploi sur les disparités des taux de chômage est illustrée

par deux « manipulations » des données relatives à la période comprise entre janvier 1975 et juin 1988. Premièrement, si on suppose que le taux d'augmentation de l'emploi en Ontario et en Colombie-Britannique était identique à celui de l'ensemble du Canada, mais sans changer la structure industrielle de l'emploi dans ces deux provinces, l'écart entre les taux de chômage régionaux s'élargit. Par contre, si on retient la valeur observée du taux de croissance de l'emploi dans ces provinces, mais en leur donnant la même composition industrielle de l'emploi que dans l'ensemble du Canada, l'écart entre les taux de chômage respectifs des provinces se rétrécit.

7 Picot et Wannell, « Perte d'un emploi ».

8 Conseil économique du Canada, *Politiques d'adaptation dans le secteur manufacturier*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1988, page 32.

9 Burns, « Unemployment in Canada » et « The natural rate of unemployment ».

10 Burns, « Unemployment in Canada » et « The natural rate of unemployment »; et Tom Siedule, Nick Skoulas et Keith Newton, *La population active et les politiques économiques – Une analyse économétrique*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1977.

11 Burns, « The natural rate of unemployment ».

12 Voir Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives de l'emploi*, Paris, OCDE, septembre 1987.

13 Même si la ventilation des données sur l'emploi selon les industries ne permet pas de calculer avec précision les taux de croissance avant 1971, les premières estimations indiquent que ce sous-secteur a été celui où la croissance a été la plus rapide depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

14 Le niveau des salaires dans les industries ne nous renseigne que partiellement sur la rémunération; il importe également de connaître la répartition du revenu au sein de la population active. Certains soutiennent que le revenu n'est pas aussi équitablement réparti dans le secteur des services que dans les industries de biens et que, de ce fait, le déplacement de l'emploi vers le tertiaire a généralement aggravé l'inégalité des revenus dans l'ensemble de l'économie. Cette hypothèse n'est pas confirmée par les données, qui révèlent que la répartition du revenu d'emploi est devenue moins inégale dans certaines industries tertiaires de 1975 à 1984, mais globalement plus inégale dans les industries productrices de biens (voir l'appendice B).

15 Avec les données appropriées, il serait possible de documenter cet aspect de l'instabilité de l'emploi en examinant l'évolution de l'emploi saisonnier et de l'emploi occasionnel selon l'industrie ou en observant la croissance des services d'aide temporaire (par exemple), gros employeurs de travailleurs temporaires. On pourrait également étudier l'évolution du travail temporaire en analysant les données sur la durée de l'emploi.

16 Les renseignements sur le renouvellement de la main-d'œuvre proviennent de Matthew Robertson, « Analyse de l'adaptation de la main-d'œuvre dans l'économie canadienne », dans Emploi et Immigration Canada, *Bulletin du marché du travail*, vol. 4, n° 5, juin 1987, pages 5 à 14.

17 Les immigrants ont toujours été une importante source de main-d'œuvre pour ces emplois. Les questions concernant la démographie et l'immigration font partie des recherches prioritaires du Conseil.

18 Karen Howlett, « Service sector firms finding it harder to get employees », *Globe and Mail*, le 7 septembre 1987.

19 Elinor Abramson, « Projections 2000 », dans *Occupational Outlook Quarterly*, vol. 31, n° 3, automne 1987, pages 28 à 33; et William B. Johnston, *Workforce 2000: Work and Workers for the 21st Century*, Indianapolis, Hudson Institute, 1987.

20 Larry Hirschhorn, « Skill formation in the U.S. service economy: Final report », Wharton Center for Applied Research, University of Pennsylvania, Philadelphie, avril 1987, page 69. À noter que les « qualités postindustrielles » auront aussi, pour la plupart, leur place dans le secteur des biens.

Chapitre 4

1 Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Commission Brundtland), *Notre avenir à tous*, Genève, La Commission, 1987.

2 Commission Brundtland, *Notre avenir à tous*, page 3-1.

3 Lester R. Brown et collab., *State of the World – 1988*, rapport du Worldwatch Institute, New York, W. W. Norton, 1988, page 86.

4 James Gustave Speth, « La préservation de l'environnement dans l'avenir », dans Conseil économique du Canada, *Préserver l'héritage écologique – Compte rendu d'un colloque sur l'environnement, décembre 1985*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, page 111.

5 *The Economist*, le 20 février 1988, page 81.

6 C'est la conclusion à laquelle en arrive C. Passaris, dans un récent article intitulé « Canada's demographic outlook and multicultural immigration », paru dans *International Migration*, vol. 25, n° 4, 1987, pages 361 à 384. L'auteur souligne également que, à en juger par l'expérience passée, le Canada

a beaucoup à gagner de l'apport en capital humain et financier que représente une immigration dynamique et multiculturelle. Néanmoins, ajoute Passaris, les décideurs seraient avisés de prévoir les besoins et les caractéristiques propres aux immigrants qui seront issus de plus en plus de pays qui n'étaient pas jusqu'ici la principale source d'immigrants pour le Canada.

7 Voir Conseil économique du Canada, *Innovations, emplois, adaptations*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987.

8 Conseil économique du Canada, *Sous les feux de la concurrence*.

Chapitre 5

1 Le ministère des Finances débourse 2,2 milliards de dollars chaque année pour le financement des programmes établis, alors que le Secrétariat d'État est responsable de nombreux programmes relatifs à la culture et à la citoyenneté, ainsi que de l'aide à l'éducation.

2 Tel était le thème dominant du Colloque national sur l'enseignement postsecondaire, tenu à Saskatoon en octobre 1987. Ce colloque, parrainé par le Conseil des ministres de l'Éducation et le Secrétariat d'État, était un ambitieux exercice de consultation.

3 Cette préoccupation à propos de la qualité a été exprimée par Pierre Lortie dans le discours qu'il a prononcé lors de la Conférence du Premier ministre sur la technologie et l'innovation (janvier 1988) et par le Conseil des sciences du Canada dans *Pour réussir dans une économie mondiale – L'interaction universités-entreprises et le renouveau économique du Canada*, rapport 39, Ottawa, Conseil des sciences, 1988.

4 Au Québec, où il existe déjà un réseau provincial de comités consultatifs, on a commencé à chercher de nouveaux canaux pour recueillir l'apport local.

5 Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration, *Examen des programmes de la Planification de l'emploi*, Ottawa, avril 1988.

6 Emploi et Immigration Canada, « La Planification de l'emploi et autres programmes et services », Ottawa, juillet 1988.

7 Surendra Gera, *La création d'emplois dans le secteur privé – Analyse du Programme du crédit d'impôt à l'emploi*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1988.

8 CEC, *Sous les feux de la concurrence*, pages 42 et 43. Le Conseil faisait valoir qu'un tribunal indépendant comme l'Office d'aide à l'adaptation des travailleurs, à qui incombe désormais la responsabilité d'attester qu'un travailleur est admissible à ce genre de soutien du revenu, devrait aussi avoir la responsabilité de désigner les industries et collectivités où le programme s'appliquerait. Le Conseil a soutenu que les programmes de préretraite de cette sorte sont bons en principe, mais qu'ils n'ont pu véritablement démontrer leur utilité, à cause du jeu d'autres politiques qui retardent l'adaptation.

9 CEC, *Le recentrage technologique*, pages 17 et 18.

Liste des tableaux et des graphiques

Tableaux

1-1	Certains indicateurs économiques, Canada, 1963 et 1988	1
1-2	Répartition de l'emploi selon les industries, Canada, certaines années, 1946-1987	5
1-3	Ventilation des professions dans les établissements innovants et non innovants, Canada, 1985	6
1-4	Répartition des exportations mondiales, par pays ou groupe de pays, certaines années, 1960-1986	7
2-1	Entrées d'avoirs étrangers aux États-Unis, certaines années, 1977-1987	13
2-2	Provisions pour pertes des banques commerciales au titre des prêts consentis aux pays en difficulté, 1987	13
2-3	Déficit du compte courant et déficit budgétaire des États-Unis, 1983-1987 (chiffres réels) et 1988-1992 (quatre scénarios)	16
2-4	Certains indicateurs de la performance du Canada, 1983-1987 et 1988-1992	18
2-5	Caractéristiques de la dette publique fédérale, Canada, 1976 et 1987	24
2-6	Provenance et utilisation de l'épargne, Canada, 1975-1987	26
3-1	Emploi dans les industries de biens et taux de chômage naturel, selon les régions, Canada, certaines années, 1975-1987	31
3-2	Croissance et composition du secteur tertiaire, selon les principaux sous-secteurs, Canada, 1962-1987	36
3-3	Professions qui contribueront le plus à la croissance de l'emploi, Canada, 1987-1995	39
4-1	Niveaux actuel et projeté de la population et du taux de croissance démographique, selon les régions, 1985, 2000 et 2025	43
4-2	Niveaux actuel et projeté de la population de certaines villes du Tiers-Monde, 1950 et 2000	44
A-1	Hypothèses relatives à la conjoncture internationale, 1988-1992, quatre scénarios	75
A-2	Certains indicateurs économiques, Canada, 1988-1992, quatre scénarios	77
A-3	Taux de chômage naturel et observé, Canada, 1963-1992	79
B-1	Mesures de l'inégalité du revenu d'emploi des particuliers, selon les activités économiques, Canada, 1975 et 1984	81

Graphiques

1-1	Rapport de la dette publique au PIB, Canada, 1962-1988	2
1-2	Indice des prix des produits manufacturés et des matières premières exportées, Canada, 1956-1987	4
1-3	Indice des déséquilibres commerciaux, 1968-1986	8
2-1	Soldes courants, certains pays, 1980-1987	10
2-2	Solde courant et taux de change du dollar, États-Unis, 1980-1987	11

2-3	Exportations nettes, États-Unis, 1984-1988	12
2-4	Transferts nets vers les pays lourdement endettés, 1980-1987	14
2-5	Taux de croissance du PIB réel, pays en développement, 1980-1987	15
2-6	Variation de certains indicateurs de prix et de coût, Canada, 1984-1988	19
2-7	Variations des salaires réels et de la productivité, par trimestre, Canada, 1962-1987	20
2-8	Le dilemme inflation-chômage au Canada, 1963-1987	22
2-9	Revenu personnel par habitant et taux de chômage, selon les régions, Canada, 1973-1987	23
2-10	Taux de chômage naturel, selon les régions, Canada, 1973-1987	24
3-1	Taux de chômage, Canada, 1960-1987	28
3-2	Relation entre le chômage et les postes vacants, Canada, 1966-1987	29
3-3	Chômage de longue durée, Canada, 1980-1988	30
3-4	Croissance de la production par personne employée dans le secteur manufacturier, selon les régions, Canada, 1975-1987	32
3-5	Croissance de l'emploi, de la production réelle et de la productivité du travail, Canada, 1971-1987	35
3-6	Indice des gains hebdomadaires moyens, selon les industries, Canada, 1987	37
4-1	Phénomène de convergence vers les États-Unis	48
4-2	Nombre de brevets comme indicateur du retard technologique du Canada	54

Liste des collaborateurs

Recherche

K. Newton, directeur

M. Bédard
G. Betcherman
C. Caron
M. Corak
K.E.A. de Silva
S. Gera
N. Leckie
B. Lodh
S. Magun
K. McMullen
K. Patterson
H. Postner
S. Rahman
S. Rao
A. Ryba
T. Schweitzer
T. Siedule

Les perspectives économiques

R. S. Preston, directeur

A. Burns
B. Cain
P. E. Nevin
H. M. Saiyed
M. E. Willis

Nous exprimons aussi notre gratitude à Mesdames Dora Morris, Mary Rowe, Gisèle Lacelle et Suzanne LaRochelle, ainsi qu'aux équipes de soutien du Conseil, et en particulier aux services de l'informatique, des publications et de la reproduction, pour leurs contributions respectives à la préparation de l'Exposé.

Conseil économique
du Canada

Economic Council
of Canada